Housing Policy and Practice in the Context of Poverty and Exclusion

Synthesis Report

August 2005

PRI Project
New Approaches for Addressing Poverty and Exclusion

Canada

Housing Policy and Practice in the Context of Poverty and Exclusion

Synthesis Report

August 2005

PH4-24/2005
ISBN 0-662-69177-6

105-07519/

Table of Contents

Introduction: Housing and Issues of Poverty and Exclusion 1

The State of Housing Issues in Canada 2
Homelessness: An Extreme Form of Housing Exclusion 3

The Emerging Picture 7

Determinants of Housing Exclusion 8

Vulnerable Groups 10
Aboriginal Peoples 10
Non-Aboriginal Lone Parents 10
Senior Renters 11
Recent Immigrants 11

Implications for Policy 12

New and Effective Approaches for Addressing Housing and Homelessness Issues 13
Supply Side Approaches 13
Demand Side Approaches 15
Mixed Approaches 18

Lessons Learned and Remaining Gaps 19

Governance Models 21
The Current System 21

The Ultimate Cost of the Housing/Social Policy Disconnect 23

Possible Governance Arrangements 24
Current Supply Side Governance Structures Appear Adequate 24
Demand Side Governance Structures Require Greater Definition 24
Moving Toward Integration 25

Conclusion 27

Bibliography 30

Acknowledgements

This paper is a synthesis piece intended to highlight the role housing plays as both a determinant and an outcome of poverty and exclusion. It is based primarily on research by Stuart Sykes of the PRI and input received at a joint roundtable held by the PRI and the Social Sciences and Humanities Research Council (SSHRC) in October 2004.

Throughout the drafting process, Jeff Frank, Jean Kunz and Kaili Lévesque of the PRI provided helpful comments. The paper also benefited from written comments on a near final draft from Professor Damaris Rose of the *Institut national de la recherche scientifique*, Marie-Chantal Girard and Michael Bulthuis, formerly of the National Secretariat on Homelessness, and Jim Zamprelli and Brian Davidson of the Canadian Mortgage and Housing Corporation.

About This Report

The PRI contributes to the Government of Canada's medium-term policy planning by conducting cross-cutting research projects, and by harnessing knowledge and expertise from within the federal government and from universities and research organizations. However, conclusions and proposals contained in PRI reports do not necessarily represent the views of the Government of Canada or participating departments and agencies or partners.

Housing Policy and Practice in the Context of Poverty and Exclusion

Synthesis Report

Introduction: Housing and Issues of Poverty and Exclusion

Over the past decade, the concept of poverty has evolved. No longer concerned exclusively with income shortfalls at particular points in an individual's life, today's conception of poverty incorporates myriad resources and situations over the life course that can contribute to a persistent lack of income or undermine the ability of the poor to participate in the mainstream economy and society.

With this more holistic perspective, social exclusion takes on increased relevance, establishing links with a number of other dimensions of well-being, such as the possession of human, social, and physical capital. Low levels of these resources can result in individuals being excluded from many areas of Canadian society or increased vulnerability to such exclusion. For example, access to goods and services, economic participation, and social interaction can all be put at risk without access to assets, such as savings and investments, which can act as buffers in times of financial distress. Decent earnings and labour market attachment are more difficult to secure if an individual has a shortage of marketable human capital skill sets. Social capital, or the resources available through one's social networks, can also influence the entry to, duration of, and exit from low income and exclusion.

Besides providing an expanded understanding of the challenges and daily experiences faced by the poor, an approach that incorporates an understanding of exclusion highlights additional barriers besides low income that must be addressed if escape from this disadvantaged state is to be possible. Once assets, skill sets, and relationships are eroded, individuals are often more vulnerable to the often minor but negative events (such as unanticipated expenses) experienced daily by most people within society. Whereas someone who is fairly well entrenched in society can typically adjust their activities and plans to integrate assets, family, friends, and community supports when they encounter difficulties, an excluded individual living in poverty facing the same challenges can be knocked off balance and forced to make undesirable trade-offs. To make matters worse, over time these trade-offs and lack of progress out of poverty and exclusion can instil despair and an aversion to risk that can only further degrade a person's ability to escape poverty and exclusion.[1]

Within this new interpretation, the provision of adequate housing (including the support of individual and collective forms of home-ownership) is increasingly viewed as a core issue to be addressed if poverty and exclusion are to be effectively reduced. Housing serves as a catalytic component that, besides providing benefits in and of itself, can facilitate and perhaps even magnify the

effectiveness of other supports. As a place that should offer a sense of stability and physical security, housing can provide an individual with the constancy required to establish and nurture key assets and relationships that are vital to avoiding marginalization. Housing can also serve as a valuable anchor point for a new start following situations of personal upheaval. Put most simply, a house is a home, a space that allows individuals to introduce a sense of order into their lives (Daly, 1996: 149).

Unfortunately, despite the extent to which scholars, activists, and policy analysts increasingly recognize this logic, a policy disconnect persists between those focussed on housing challenges and those working on issues of social policy more generally. This separation can reduce the effectiveness of individual housing policies, miss opportunities to address broader socio-economic priorities and complicate efforts to increase coordination or determine appropriate investments in this policy area.

The State of Housing Issues in Canada

Overall, the Canadian housing system effectively serves the needs of the vast majority of Canadians. In fact, average Canadian housing standards are generally considered equal to or better than those of any other nation (Hulchanski, 2002: 5).

Nonetheless, Canada's housing system does not address the needs of all Canadians. Almost one in six (15.8 percent) of Canadian households live in core housing need, that is, they live in conditions that are either unsafe, unsuitable, or carry an unreasonably burdensome cost (Subject Box 1). In 1996, the distribution of households living in unacceptable shelter across urban and rural areas was relatively even although below standard[2] housing was marginally more prevalent in urban areas (39 percent of households) than in rural and rural northern areas (31 and 33 percent, respectively). Most disturbing is the apparently

Subject Box 1
Classifying Core Housing Need

A two-step test is used to gauge the state of housing for Canadians and determine how many live in core housing need. Three standards are considered in the initial needs assessment (Pomeroy, 2001: 2).

- *Suitability*: National occupancy standards are used to determine if households have a sufficient number of bedrooms based on family composition (effectively a crowding measure).
- *Adequacy*: This is a measure of housing condition to determine if the dwelling is safe, has basic plumbing, and is in a reasonable and habitable state of repair.
- *Affordability*: This standard is based on a ratio of housing expenditures to total household income; a household paying more than 30 percent of its before-tax income for housing is considered in need.

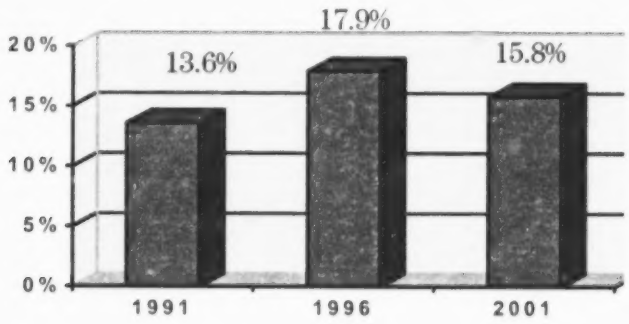
The second part of the test determines whether households with one or more of these problems have access to affordable alternatives in the same community. If not, they are considered to be in core housing need.

This method of measuring core housing need has its limitations. Both the suitability and adequacy measures are somewhat subjective, meaning that significant signs of housing strain, such as families "doubling up," are not captured unless crowding occurs. Additionally, these measures assume a relatively high level of mobility, which may not be the case for families highly dependent on services, such as public transit. Nevertheless, this method of measuring housing strain provides a useful base on which research and policy can be effectively constructed.

Source: Engeland and Lewis (nd) p. 27.

entrenched nature of housing challenges in Canada today. In recent years, rates of core housing need have declined since their high in 1996, though levels in 2001 remained stubbornly above 1991 levels despite strong economic growth (Figure 1). It would appear that while Canada's housing market performs well for most Canadians, there remains room for improvement.

Figure 1: Percentage of Households in Core Housing Need in Canada, 1991 to 2001



Source: CMHCb (2004).

A deeper examination of the issue suggests where such improvement may be needed. Most households (84.2 percent) classified as being in core housing need fall below only one of the three housing standards used by the Canada Mortgage and Housing Corporation (CMHC). At the national level, three in four households (75.3 percent) in core housing need are in this state solely for reasons of affordability. Shortfalls in the suitability and adequacy measures accounted for 2.5 and 6.3 percent of all households in core housing need respectively.

National figures, however, fail to reflect significant differences in the causes of core housing need between urban and non-urban areas. Both affordability and suitability figure prominently in predominately urban areas. In areas typically adjacent to urban areas (intermediate and rural metro-adjacent regions[3]), however, affordability is the main concern. Northern rural areas, in contrast, experience suitability challenges far more frequently than issues of affordability (Rupnik et al., 2001).

These diverse geographical challenges indicate that policy responses by federal and provincial governments should be flexible and responsive to local needs. This position is further reinforced by an exploration of the ultimate form of housing exclusion, homelessness.

Homelessness: An Extreme Form of Housing Exclusion

The relationship between housing and homelessness is complex. As Hulchanski (2002: 7) noted, although "homelessness is not *only* a housing problem, it is *always* a housing problem." This succinct statement accurately describes how the

operations of the housing market and the challenges faced by those outside of the market are viewed as both related and distinct.

Perhaps the best example of how this view has been reflected in policy is that housing issues and homelessness have, until very recently, been the responsibility of two separate ministers. Under the old regime, although CMHC and the National Secretariat on Homelessness (NSH) recognized connections between their respective responsibilities and pursued joint policy activities, the two organizations generally operated their respective programs separately.[4] Even now, under a single minister, an administrative divide remains. From the perspective of poverty and exclusion, however, the distinction between these two agencies is less relevant, as homelessness becomes the ultimate expression of housing strain. Specifically, homelessness is viewed as a state of instability and exclusion from physical capital that can be a product of persistent poverty and that accentuates the negative effects of that socio-economic situation.

Although definitions of homelessness vary, it is generally agreed that this state of being is not a "characteristic of an individual but is rather a life situation that may be temporary, periodic, or more or less permanent" (Begin et al., 1999: 7). Three forms of homelessness have been identified. The first, chronic homelessness, is the most drastic, faced by people who live on the periphery of society, often with problems of drug or alcohol abuse, or mental illness. The second form, cyclical homelessness, affects those who have lost their dwelling as a result of some change in their situation, such as loss of a job, a move, a prison term or hospital stay. The last form, temporary homelessness, captures those who are homeless as a result of a disaster or significant change of personal situation, such as a separation. Usually this group is excluded from research due to the often transitory nature of this change of status (Begin et al., 1999: 8).

These classifications effectively capture the various challenges faced by the homeless. From a policy perspective, however, it is useful to consider homelessness both in "at risk" and in "absolute" terms, as these lenses recast the issue as a process that can be acted upon rather than as a socio-economic state to which policies respond.

Individuals at Risk of Homelessness

Identifying those at risk of becoming homeless, defined loosely as families and individuals with formal shelter but in precarious circumstances (Pomeroy, 2001: 3), is problematic due to the complexity of the process of becoming homeless. Consisting of many stages, the process of becoming homeless is neither linear nor predictable. At each stage, a variety of factors, such as personal levels of human and social capital, mental health, macro-economic trends, the accessibility of community-level supports, and government policies, can accelerate or avert the trajectory towards homelessness.

Despite these complexities, the affordability of housing is of fundamental importance within this process. If a household is directing a large percentage of

its income to housing, vulnerability to other socio-economic setbacks that can trigger an episode of homelessness is increased. Subsequently, a high shelter cost to income ratio (STIR) can serve as a crude but useful indicator of vulnerability. Using this measure, CMHC determined that in 2001, 590,100 households in core housing need were paying 50 percent or more of their income on shelter. Average shelter cost to income ratios for these households was a staggering 67 percent (CMHC, 2004g). These expenditure levels would be very difficult to sustain, particularly in the face of additional socio-economic stresses.

Reflecting housing need in general, the spatial distribution of households at risk of homelessness is highly mixed. Studies of Canada's 11 major census metropolitan areas (CMAs) confirm conventional thinking that the risk of homelessness is greatest in the inner city. In terms of total numbers of households at risk, however, the problem of homelessness is greatest in the suburbs, most predominantly in the inner suburbs. Research also indicates that important differences in the risk of homelessness exist across location and household type; despite some notable differences between metropolitan areas and family structure, at-risk family households (both single-family and lone-parent) are most likely to be found in the suburbs, whereas non-family households at risk (both single-person and multi-person) are concentrated in the inner city. Reflecting these diverse situations, challenges vary significantly within CMAs, raising questions regarding the distribution of important social services, such as food banks, and shelters (Bunting et al., 2003).

Absolute Homelessness

Absolute homelessness (or more typically referred to as homelessness) is also difficult to measure. Loosely defined as people living without a roof, four walls, or a door they can lock to create personal space with privacy and security, the transient nature of this group creates a number of definitional and methodological challenges to be overcome if counts are to be accurately determined. As recently as 1999, disputes over whom to classify as homeless and how to best collect information on this group resulted in official national data on homelessness being virtually non-existent. So dire was this situation, it was highlighted by the United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights as a data gap warranting immediate attention (Begin et al., 1999: 12).

Today, although debate and disagreement persist on the causes and solutions to homelessness and official national data on homelessness remain scarce, a consensus is beginning to emerge. A study conducted by the Social Planning and Research Council of British Columbia (SPRC) for CMHC, lists several primary causes of family homelessness:

- a lack of good-quality affordable housing;
- increasing poverty arising from inadequate income-assistance rates and low minimum wages;
- inadequate funding for support programs;
- discrimination; and

- family violence.

A study by CCSD for the National Homelessness Initiative (NHI) arrived at similar conclusions (CMHC, 2003).

Beyond these high-level observations, however, an emerging body of research by local group and municipal governments indicates that the challenges faced by the homeless can differ significantly across communities. For example, the needs of Aboriginal people figure much more prominently within Vancouver's homeless population than in Toronto or Ottawa (Vancouver, 2002: vii). Toronto, in contrast, has expressed concern about the increasing prevalence of family and refugee use of shelters (Toronto, 2001: 4).

Greater and more in-depth research is required to identify specific challenges and possible mechanisms through which to support greater inclusion. Recent research in Ottawa provides a glimpse of the form such expanded research activities could take (Subject Box 2). It is evident, however, that like housing issues in general the challenges faced by the homeless differ substantially from place to place.

Subject Box 2

Panel Study of Homeless in Ottawa

The panel study of homelessness in Ottawa is the first of its kind in Canada. Focused on examining pathways out of homelessness by tracking persons who are homeless over time, at least two community-based groups are conducting research on Ottawa's homeless population.

A joint initiative of the University of Ottawa, Carleton University, St. Paul University, the City of Ottawa, and the Alliance to End Homelessness is endeavouring to identify subgroups among Ottawa's homeless population based on health status. This research has found that the homeless population is made up of distinct subgroups differing according to the level of severity of health and substance abuse problems. The research has confirmed that many homeless individuals are in poor health or face substance abuse problems that will likely require extensive social supports and counselling. However, the study has also found that a large percentage of this group are homeless primarily for economic reasons with relatively few debilitating health aliments. As a result, it is becoming clear that many can be assisted through basic social supports (e.g., social housing, rent subsidies, income support) and would likely become self-sufficient with improved economic conditions and greater access to jobs. This distinction has significant targeting and resource allocation implications.

Another group of researchers from Carleton University and the University of Ottawa is conducting a study of the foreign-born homeless population in Ottawa. This study has found that, in the Ottawa area, financial factors dominate the reasons for homelessness for all homeless individuals, followed closely by spousal abuse and family conflict. This would seem to suggest that similar supports would benefit both groups. But such an assumption would overlook the fact that the incidences of substance abuse are lower among the foreign-born population and that foreign-born people appear to access government services less frequently than their Canadian-born counterparts. This finding has significant implications for the design of program supports and outreach initiatives.

To date, researchers have determined that in Ottawa a majority of homeless people are without housing primarily for economic reasons. However, this work has also determined that there are significant health and substance abuse challenges among the remaining homeless population and that the foreign-born population of Ottawa has proven more difficult to reach through traditional support programs and mechanisms. These findings suggest that improvements to local economic and employment conditions, combined with tightly targeted supports for those who are homeless for social or health reasons, could go a long way in reducing homelessness in Ottawa.

Sources: Aubrey et al. (2004); Klodawsky et al. (2004).

The Emerging Picture

From this brief examination a picture of the housing situation in Canada begins to emerge.

At the national level, initiatives to address affordability could effectively reduce the overall incidence of core housing need. Nevertheless, diverse local conditions regarding the causes of housing exclusion suggest that policy responses tailored to specific community needs may also be needed. This is particularly true when targeting the challenges faced by those who are homeless. Homeless people face a range of personal and social challenges, such as income, mental and physical

health, and family circumstances that vary significantly among individuals and from place to place.

Effective policy responses require a broad, horizontal approach responsive to the array of housing challenges present in individual communities. The scope and design of these policy responses, however, must effectively target the causes of housing stress and assist those who are most vulnerable.

Determinants of Housing Exclusion

Housing exclusion is the complex result of a variety of experiences. Frequently the cost of shelter is blamed for the number of people living in below-standard housing or the incidence of homelessness. This position holds some merit, as general affordability is closely linked to scarcity in urban housing markets, a situation that can have detrimental effects on individuals at the low end of the income scale. In this way, it can be argued that housing exclusion is a reflection of poor or inadequate urban planning and policies that, despite good intentions, can result in unintended outcomes.

Such explanations, however, are relatively superficial and overlook a gamut of other processes that factor into individual housing outcomes. While insufficient financial resources figure prominently in the development of housing stress, a lack of these resources alone are not what triggers exclusion from acceptable housing, nor do they by themselves trap people in a state of poverty and exclusion. Other issues must be considered.

In an attempt to clarify the processes associated with episodic homelessness, Anucha (2005) developed a multi-dimensional model that incorporates the various factors and impacts on homelessness into a framework. While homelessness is the focus of this analytical framework, the model put forward by Anucha is useful for explaining housing challenges in general from the perspective of poverty and exclusion.

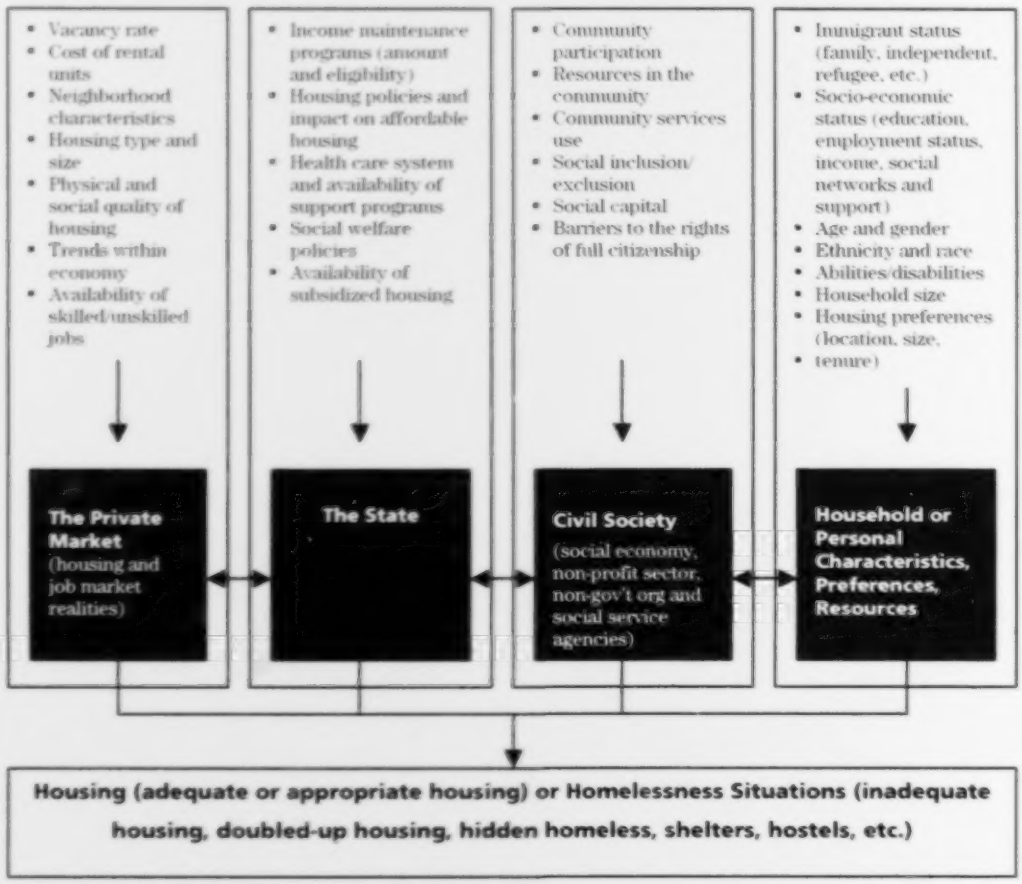
In Anucha's model, homelessness is recognized as a dynamic process characterized by multiple transitions, role exits, and role entries. Specifically, the model considers four dimensions within which multiple factors interact. These dimensions are the private market, the state, civil society, and household/individual characteristics.

The private market accounts for micro- and macro-economic realities (e.g., employment and housing markets). The state dimension brings in policies for social welfare and housing (such as rent control and the regulations of onerous barriers and practices[5]) and considers the availability and nature of support programs (e.g., income maintenance, the health care system). Civil society, through the social economy, and non-profit and non-governmental organizations, is an important social service provider and serves as a catalyst through which resources in the community (including social capital) can be mobilized. These organizations often play an important role for individuals in housing need. Finally,

the model considers relevant household/individual characteristics, that include socio-economic status, disabilities, ethnicity, migration status, and age. Stocks of individual social capital and other assets can also be considered here. All these factors have been found to play varying roles in the housing trajectories of individuals (Anucha, 2005).

Figure 2

A Multi-Dimensional Model of Factors Associated with Housing Stress


• Vacancy rate
• Cost of rental units
• Neighborhood characteristics
• Housing type and size
• Physical and social quality of housing
• Trends within economy
• Availability of skilled/unskilled jobs
• Income maintenance programs (amount and eligibility)
• Housing policies and impact on affordable housing
• Health care system and availability of support programs
• Social welfare policies
• Availability of subsidized housing
• Community participation
• Resources in the community
• Community services use
• Social inclusion/ exclusion
• Social capital
• Barriers to the rights of full citizenship
• Immigrant status (family, independent, refugee, etc.)
• Socio-economic status (education, employment status, income, social networks and support)
• Age and gender
• Ethnicity and race
• Abilities/disabilities
• Household size
• Housing preferences (location, size, tenure)
The Private Market (housing and job market realities)
The State
Civil Society (social economy, non-profit sector, non-gov't org and social service agencies)
Household or Personal Characteristics, Preferences, Resources
Housing (adequate or appropriate housing) or Homelessness Situations (inadequate housing, doubled-up housing, hidden homeless, shelters, hostels, etc.)

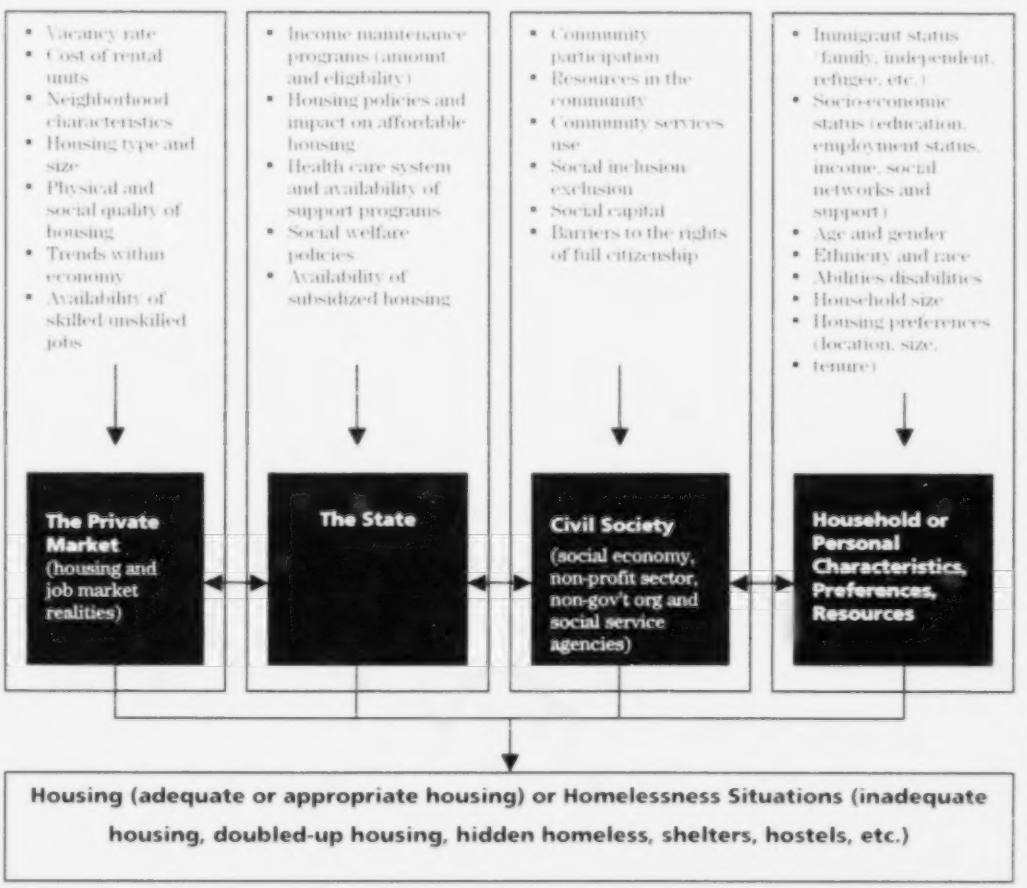
Source: Anucha, 2005.

Within this model, exits and returns to homelessness and housing need are not determined by factors within one sector of society or dimension but by all (Anucha, 2005). Anucha is not the only one to make this argument. Recent work by Hay for the Canadian Policy Research Networks made a similar argument by noting that housing issues are what many researchers term a "wicked problem, that results not just from a variety of different social and economic issues, but also from interactions between those issues (Hay, 2005: 4-5).

the model considers relevant household/individual characteristics, that include socio-economic status, disabilities, ethnicity, migration status, and age. Stocks of individual social capital and other assets can also be considered here. All these factors have been found to play varying roles in the housing trajectories of individuals (Anucha, 2005).

Figure 2

A Multi-Dimensional Model of Factors Associated with Housing Stress


• Vacancy rate
• Cost of rental units
• Neighborhood characteristics
• Housing type and size
• Physical and social quality of housing
• Trends within economy
• Availability of skilled/unskilled jobs
• Income maintenance programs (amount and eligibility)
• Housing policies and impact on affordable housing
• Health care system and availability of support programs
• Social welfare policies
• Availability of subsidized housing
• Community participation
• Resources in the community
• Community services use
• Social inclusion/exclusion
• Social capital
• Barriers to the rights of full citizenship
• Immigrant status (family, independent, refugee, etc.)
• Socio-economic status (education, employment status, income, social networks and support)
• Age and gender
• Ethnicity and race
• Abilities/disabilities
• Household size
• Housing preferences (location, size, tenure)
The Private Market (housing and job market realities)
The State
Civil Society (social economy, non-profit sector, non-gov't org and social service agencies)
Household or Personal Characteristics, Preferances, Resources
Housing (adequate or appropriate housing) or Homelessness Situations (inadequate housing, doubled-up housing, hidden homeless, shelters, hostels, etc.)

Source: Anucha, 2005.

Within this model, exits and returns to homelessness and housing need are not determined by factors within one sector of society or dimension but by all (Anucha, 2005). Anucha is not the only one to make this argument. Recent work by Hay for the Canadian Policy Research Networks made a similar argument by noting that housing issues are what many researchers term a "wicked problem, that results not just from a variety of different social and economic issues, but also from interactions between those issues (Hay, 2005: 4-5).

Again, while a lack of financial resources frequently serves as a gateway to housing stress and can serve as a crude measure of vulnerability, a multitude of other social factors play a vital role in individuals actually being excluded from acceptable housing. These social factors may also be the underlying causes for a lack of financial resources that increase vulnerability to housing stress. This reinforces links to the broader social policy agenda and illustrates why horizontal policy approaches are required to effectively address the needs of those facing housing exclusion.

Vulnerable Groups

The above model makes evident that certain conditions could leave virtually anybody at risk of poor housing. Stressful transitions out of institutional care appear particularly noteworthy. It has beenobserved that those discharged from institutions focused on mental health and rehabilitation, the prison system, and the child welfare system are significantly more likely to be at risk of homelessness or without shelter than the general population (NHI, 2003; City of Toronto, 1999).

Such difficult institutional transitions aside, however, certain groups appear disproportionately represented among the vulnerable. Research at CMHC has identified four distinct groups that stand out, because their members are disproportionately represented among the ranks of those living in housing stress, and they are so often identified as vulnerable to other socio-economic challenges. These four groups are Aboriginal peoples, single-parent families, senior renters, and recent immigrants.

Aboriginal Peoples

It is well documented that Aboriginal households are at higher risk of experiencing a wide variety of social challenges and exclusion, including housing. While the most recent census data indicate that between 1996 and 2001 improvements to Canada's housing conditions were most concentrated among members of this group, vulnerability persists. In 2001, Aboriginal households were 1.6 times more likely than non-Aboriginal households to be in core housing need.

In addition to the social challenges this situation likely reinforces, population concentrations in specific communities again highlight how housing need varies from place to place. Two in five Aboriginal households renting their accommodations in Regina, Saskatoon, Vancouver, and Winnipeg were in core housing need in 2001, a situation which undoubtedly feeds demands from these cities for the transfer of financial resources (CMHC, 2004d).

Non-Aboriginal Lone Parents

Non-Aboriginal lone-parent households are also vulnerable to core housing need. Despite a 6.5 percent decline in the incidence of core housing need among members of this group between 1996 and 2001, roughly three in ten members of this group remained in core housing need in 2001 (CMHC, 2004d). In 2001, the situation was even more dire for those living in rental accommodations, with

almost half of all non-Aboriginal lone parents with children under the age of 18 living in core housing need (CMHC, 2004e).

Senior Renters

While poverty rates for seniors are among the lowest in the western world, senior Canadians who have not succeeded in acquiring or keeping a home are highly vulnerable. In 2001, senior renters were among the groups most likely to be living in inadequate housing. About 43 percent of seniors renting in Canada were in core housing need in that year, a significant increase from 36 percent in 1991. This vulnerability was particularly acute in certain urban centres, particularly in Toronto where more than one half of renting seniors were in core housing need (Statistics Canada, 2005).

Recent Immigrants

Housing exclusion also makes the social and labour market integration of recent immigrants more difficult. In 2001, following five years of improved labour market outcomes, earnings of recent immigrants (those living in Canada for five years or less at the time of the census) in core housing need appeared quite favourable relative to those of all non-Aboriginal households in core housing need. Nevertheless, despite these earnings, recent immigrant households had an incidence of core housing need that was, on average, 4.7 percent higher than non-immigrant households. Additionally, rising average incomes did not reduce the depth of core housing need faced by this group between 1996 and 2001; in both Census years, recent immigrants in core need were directing, on average, at least half of their incomes toward shelter. As already noted, when 50 percent or more of income is spent on rent, it is generally agreed that the risk of homelessness greatly increases (CMHC, 2004g; Rose, 2004a).

Reasons for these high levels of stress have not been confirmed. However, the fact that more than 94 percent of recent immigrant households were in large urban centres in 2001 (80 percent of which were in Montréal, Toronto, or Vancouver) (CMHC, 2004f) suggests that the affordability challenges faced by recent immigrants may be a reflection of higher housing costs in major census metropolitan areas to which recent immigrants gravitate. This vulnerability could be further increased by a number of non-market factors, such as a heightened need for easy access to settlement services and public transit, and a desire to be near family or other members of one's ethnic community (Rose, 2004b). These needs and desires may restrict the viability of more affordable housing options, thus forcing immigrant households to pay more for shelter than would otherwise be necessary.

Already it is clear that many recent immigrants are in a highly unstable housing situation. Missing from this picture, however, is an understanding that a number of issues not captured in the core housing measure may make immigrants even more vulnerable than the numbers suggest. As noted above, the mobility of immigrants within the broader housing market may be restricted for a number of social reasons; subsequently, basic assumptions within the core housing measure

regarding the ability of recent immigrants in housing stress to move around to find more affordable shelter may be less accurate than with many others in core housing need.

In addition, the measure of core housing need assumes that non-shelter expenses are relatively stable between households within a community. Recent immigrants, however, can have other expenses, such as remittances to kin in their country of origin or the costs of credential recognition, which effectively reduce household income (Rose, 2004b). Such added expenses would only make the housing stress experienced by members of this group more acute.

Implications for Policy

A number of policy implications emerge from this review of the housing situation in Canada. As depicted by Anucha's model, a multitude of factors can contribute to individuals being excluded from acceptable housing. These social and economic forces disproportionately affect the groups discussed above, which often face other social and economic integration challenges.

This suggests that housing policy should not be formulated in a vacuum, isolated from other social and economic policies targeting long-term poverty. In fact, a reciprocal relationship between housing and the broader social policy agenda is apparent. To begin with, housing stress can potentially undermine social and labour market programming aimed at assisting specific target groups. Efforts to improve the social and economic integration of immigrants and Aboriginal peoples, as well as reduce the incidence of poverty among children and the elderly, will clearly be affected.

Beyond this, the effects of housing stress are also being felt within a number of high profile social policy issues. For example, the concentration of Aboriginal and recent immigrant housing stress in specific urban centres has added another layer of complexity to the social and economic challenges being faced by many of Canada's cities. Efforts to establish a national child care system must also be responsive to the needs of children in such vulnerable households if it is to serve as an effective launching pad for the pursuit of lifelong learning.

At the same time, because housing stress is a product of not only income but also a wide variety of social stresses, it is apparent that social supports can contribute to efforts to house Canadians. It stands to reason that if negative socio-economic transitions that frequently trigger housing stress are avoided, individuals may be able to retain adequate shelter.

In short, housing policy has a contributory role in a number of different policy challenges related not only to poverty and exclusion, but a number of other social and economic files. The self-reinforcing nature of these connections also suggests that housing policy can be made more effective if social supports are incorporated into housing policy. As a result, identifying effective approaches for addressing

housing stress and exclusion is vital if progress is to be made on an array of socio-economic policy issues and returns on housing investments are to be maximized.

New and Effective Approaches for Addressing Housing and Homelessness Issues

Housing policies in Canada are generally restricted to influencing the operation of the housing market by either seeking to increase the quantity of acceptable housing units in the market (supply side approaches) or addressing the barriers households face in obtaining suitable housing (demand side approaches). Homelessness is also frequently addressed through these mechanisms, but take a slightly different form due to the fact that these efforts target a socio-economic state as well as the operations of the market. Reflecting the social dimensions of homelessness (i.e., addiction and chronic mental and physical health challenges), social supports, such as counselling and life-skills training, are also often necessary (NHI, 2004a).

On the market side, both housing supply initiatives and targeted individual supports have their advantages and disadvantages. While all the different approaches discussed below have proven effective in certain circumstances, it is now generally understood that the wide variety of housing challenges and situations faced by individuals demands policy responses that are responsive to community needs. In some situations, supply side initiatives will be appropriate; in others, demand supports. Increasingly, however, research indicates that initiatives that combine both sides of the market equation are often most effective. The merits of this more holistic approach are discussed below.

Supply Side Approaches

Many argue that the supply of housing should be left alone, because market dynamics will find the equilibrium point to best allocate supply, demand, and price. Unfortunately, while the market typically functions well for those above a certain income level, few adjustments occur naturally to address the needs of the poor.As a result, some form of intervention to address market failure is often necessary, even if agreement regarding the form of that intervention is not always forthcoming.

Large-Scale Construction Projects

In the past, supply side initiatives often took the form of large-scale government construction initiatives to create affordable housing units (typically in the form of rent-geared-to-income units). Designed and driven primarily from a single blueprint or concept of how the development should be constructed and laid out, these "projects" generally standout as monolithic neighbourhood blocks surrounded by mixed-use residential communities. For better or for worse, these characteristics have contributed greatly to drawing attention to the plight of the poor.

A number of challenges have been associated with this approach. Surrounding communities have often been hostile to the concentrated presence of so many low-income individuals and the services and supports they require.[6] The highly geographically defined nature of these large-scale projects can also lead to the stigmatization of those within, which can only further augment the social exclusion they face (Regent Park Collaborative Team, 2002: 21).

Additionally, if incorrect design assumptions were made, or if surrounding communities evolved in a manner that was not compatible with the project's basic design premise, the negative aspects of this approach could be emphasized. For example, the first of these projects in Canada was the Regent Park complex in Toronto, Ontario, which is today home to roughly 7,500 people (Toronto Community Housing, nd: 1). Although a strong sense of community has been observed in this community, the dated urban design premises of Regent Park, which focused on creating large green spaces and pedestrian traffic within the development rather than travel to other neighbouring communities, served to isolate low-income people within the project from the outside world. Coupled with a lack of commercial development within the community, this has had a number of negative consequences, such as reduced job prospects and restricted social networks outside of the development (Regent Park Collaborative Team, 2002: 79-88).

Challenges such as these have resulted in large-scale housing projects largely falling out of favour. Without knowing what the future holds, policy makers are understandably hesitant to direct resources toward the development of large-scale projects that may not positively integrate with surrounding communities. As a result, new ways to influence the supply side of the housing market have been sought.

Community Enhancement Initiatives

Today, initiatives targeting the supply of affordable housing tend to be driven more from the bottom up (i.e., local-level design, often with federal/provincial resources) and endeavour to integrate those facing housing challenges into established communities. This approach is more responsive to inherent strengths and assets that already exist within the community, an important development when considering housing issues within the broader context of poverty and exclusion. For example, the Government of Canada has put in place the Residential Rehabilitation Assistance Programs (RRAP) to provide financial resources to individuals who propose renovation plans of existing sub-standard housing stocks (CMHC, 2005a).

Municipalities also foster the development of new affordable housing stocks through urban planning activities that sometimes require the inclusion of affordable housing units in new developments or offer incentives to do so. Coupled with communication and outreach activities to the private sector, such a regulations can be quite effective and need not be confrontational, as demonstrated by the Saskatoon Housing Initiatives Partnership (SHIP, see below).

However, co-operation may not be forthcoming in cities experiencing land shortages, high construction costs, and an inflationary housing market. In such communities, real-estate developers may prove more resistant to initiatives that might lower returns on investment. This does not mean that community enhancement initiatives are not possible in these situations. It does, however, decrease the amount of capital available to private investors for investment and increases the risk of conflict between public and private sector actors.In these situations municipal governments may have to bring additional resources or incentives to the table to pique the interest of developers. This can affect the cost effectiveness of this approach, making alternative mechanisms to address housing challenges appear preferable.

Innovative Dwelling Forms

Some argue that more fundamental reform of housing stocks is required. It was noted at a recent PRI/SSHRC roundtable on housing issues that, unlike other countries, such as the United Kingdom, the Canadian housing system's regulatory and financial support structures favour certain forms of dwellings (single family detached) at the expense of others. This focus has resulted in the underdevelopment of alternative forms of housing construction and dwelling types that may be more affordable for many Canadians.

Habitat for Humanity identified a number of non-traditional housing forms that may be conducive to the creation of less-expensive housing (Subject Box 3). By lowering costs, such reforms could significantly increase production of affordable housing, particularly in situations like that described above, where property development is already quite costly. In many cases, however, for such innovation to take place existing income support and construction financing programs, as well as zoning by-laws, would have to be made more flexible. Engaging a wide variety of actors, such changes would require careful co-ordination among governments.

Demand Side Approaches

On the demand side, numerous policy approaches endeavour to increase the purchasing power of individuals. In part, social assistance benefits are supposed to consider housing costs as part of the calculation of amounts. However, in spite of frequently rising housing costs, the support levels and coverage of this assistance have often been frozen or reduced, making this support inadequate to meet the basic needs for which it is intended (Pomeroy, 2001: 5).

Subject Box 3

Alternative Forms of Housing and Barriers to Utilization

Habitat for Humanity International, a non-profit, ecumenical Christian housing organization, has identified a number of alternative dwelling forms that can reduce the cost of housing and hence increase the supply of affordable housing. These include:

- The Sprout Home/Grow Home concept – homes built with basic living quarters – remainder finished or added to as income permits and need requires.
- Quattroplex design – appears as a large single detached home, but contains four units – shared walls, roof, foundations and land increases affordability.
- Prefabricated homes – can be installed at a cost of up to 35 percent less than conventional homes.

Some of these alternative housing forms have been successfully tried in Canada. For example, the Quattroplex design has been used in a Brampton, Ontario subdivision. Nevertheless, zoning policies and building codes that restrict variation within communities have curtailed widespread use of these alternative housing forms. Innovative partnering between the private sector, voluntary sector, and all levels of government are also required to achieve the economies of scale required to best take advantage of these new dwelling forms. To move forward on this issue Habitat for Humanity believes that education of both the public and non-profit sectors is essential to raise awareness and combat attitudes (such as "Not In My Back Yard" or NIMBY) that continue to restrict innovation.

Source: Habitat for Humanity Canada (2003) p. 25.

Housing Allowances

Beyond social assistance, one of the best known ways for boosting individual purchasing power is a housing subsidy for people meeting certain means tests. British Columbia, Manitoba, and Quebec have instituted allowance schemes, whereby people meeting certain criteria are directly given a cash allowance intended for housing. Other programs are also in place, but the effectiveness of this approach is highly dependent on program design specifics. In some instances, vouchers go directly to the landlord, which may help foster stigmatization and discrimination by associating the renter with social disadvantage. Ultimately, combined with preconceived attitudes regarding poverty in general or the individual's personal characteristics (in the form of racism, etc.), such a linkage can result in discrimination, making housing more difficult to secure and further undermine social inclusion. However, the City of Toronto's Emergency Homeless Pilot Project has provided recent evidence that such vouchers can be effective and stigmatization overcome within a housing market with a sufficient supply of rental units (Subject Box 4).

The effectiveness of programs based on housing allowances is often highly dependent on prevailing market conditions. In a loose housing market (where vacancy rates are high), landlords appear more responsive to these programs and may even welcome the income security government supports offer their tenants.

In a tight market, on the other hand, landlords can become much more selective and use criteria, such as letters of reference, a minimum income criteria or rent-to-income ratio, to screen prospective tenants. This effectively discriminates against those seeking affordable accommodation. Certain groups, such as the Centre for Equality Rights in Accommodation (CERA) in Ontario, have made significant inroads on these and other forms of discrimination on a case-by-case basis using human rights codes and provincial housing regulations (The Centre for Equality Rights in Accommodation, nd). Nevertheless, enforcement challenges and the potentially bad will that could emanate from prosecution make such barriers difficult to overcome.

Further restricting the effectiveness of housing allowances within a tight market is the fact that, as rents increase, subsidy levels may also have to increase to maintain their relevance. This can undermine the cost effectiveness of this approach, particularly in light of the fact that these resources do not directly result in structural adjustments to the market, such as the construction of new rental units. These challenges indicate that housing allowances should largely be restricted to housing markets where vacancy rates are relatively high and there is a good supply of affordable housing.

Subject Box 4

City of Toronto's Emergency Homeless Pilot Project

Tent City was Toronto's first major squatter settlement in recent history. Formed in 1998 by a small group of homeless individuals on an abandoned industrial lot owned by a big-box outlet chain, the settlement grew to include a number of scratch built shelters. Populated by individuals often described as "hard to house" (many had mental health and addiction issues), numerous efforts to resettle the occupants of this small community failed. On September 24, 2002, inhabitants of the settlement were evicted and many lost what few possessions they had.

The Emergency Homeless Pilot Project was an effort to respond to the sudden displacement of these individuals. The Project demonstrated that in a moderately loose housing market a rent subsidy program, accompanied by social supports (such as counselling and advocacy), can effectively house individuals who are otherwise considered hard to house. Evaluations of the program have been highly encouraging. Most participants displayed a high degree of housing stability after securing their first rental home. Additionally, shelter has served as a facilitator for improved life quality and the pursuit of personal development activities, such as education and attending addiction treatment and rehabilitation.

Perhaps most promising is the fact that this holistic approach has proven less costly per diem than traditional approaches to addressing homelessness, such as shelters. Attempts or proposals to expand operations have been unsuccessful, however, due to frequently rigid funding mechanisms. While funding for innovative approaches is available for small-scale experiments or pilot projects, funding mechanisms appropriate to larger scale initiatives typically favour traditional approaches, such as the expansion of shelters. This issue warrants further examination by all levels of government.

Source: City of Toronto (2004).

Financing Support

For the so-called "best-off of the worst-off," home ownership incentive schemes are another demand side option, and CMHC has been developing these with new financing and borrowing regulations for first-time homeowners. In addition, more innovative initiatives have surfaced, such as asset-based programs that encourage individuals to save resources toward the goal of home ownership. An example of such a program is Home$ave, an initiative of CMHC designed and administered by the Social Enterprise and Development Innovations (SEDI) (Subject Box 5).

Subject Box 5

Home$ave – An Experiment in Asset-Based Approaches

From an asset-based perspective, a home is more than a place to live; it's also a cornerstone of financial security and provides significant stability for children. For the working poor, owning a home often seems impossible. Existing government home buyer and tax credit programs are out of reach for low-income earners, and in major cities like Toronto where home prices are high, there is not nearly enough affordable housing to meet the demand.

In May 2004, Social Enterprise and Development Innovations (SEDI) was contracted by CMHC to begin the design phase of the Home$ave pilot project. The project is intended to support low-income Canadians in their efforts to set money aside in an individual development account (IDA). Participants are able to build their personal savings and earn a credit for a matching amount. Over time, the goal is for these savings to support a down payment for a house.

Source: SEDI (2004).

Mixed Approaches

Recent research and experience has indicated that using both supply and demand side approaches can be highly effective. For example, the Saskatoon Housing Initiative Partnership combined supply side initiatives that engaged private sector resources within a forward looking urban plan, with demand side supports in the area of consumer financing, to restructure effectively the bottom end of Saskatoon's housing market (Subject Box 6). Such fundamental change is unlikely to result from initiatives that target only one side of the housing market.

Subject Box 6

The Saskatoon Housing Initiatives Partnership (SHIP)

The Saskatoon Housing Initiatives Partnership facilitates social and economic investments in the community by engaging private sector resources and actors in the construction of low-income, community-based housing.

Using a systematic approach that targets all aspects of the housing system (financing, construction, social supports, regulations, urban planning, etc.), this program has effectively addressed both supply and demand side issues to support the entry of low-income buyers into the market. Particularly innovative have been efforts to engage builders through outreach initiatives emphasizing untapped market opportunities and strict and explicit construction targets for affordable housing in urban plans.

The overall effect of these efforts has been a transformation of the housing market in Saskatoon. Where once the bottom fifth of income earners were poorly served, today housing that is affordable to families earning $33,000 or less is being constructed by the private sector. This success is worthy of further study and, potentially, wider replication.

Source: Mawby (2004).

Lessons Learned and Remaining Gaps

Experience has increased our understanding of when and how certain forms of support are effective. In certain circumstances, supply side approaches work best. In others, demand side approaches appear promising. Most promising, however, are the potential benefits of a multi-faceted approach. As indicated by the Saskatoon Housing Initiatives Partnership, if implemented in a manner responsive to specific community needs, such an integrated approach is capable of fundamentally adjusting the parameters within which a housing market operates. The full benefits of policy approaches incorporating both supply and demand side supports has yet to be fully explored, but its ability to effect such change indicates that it is a powerful approach that could, under the right conditions, be highly effective.

Remaining to be more fully exploited, however, are approaches that effectively link efforts aimed at the housing market with more general forms of social support. Given the intricate linkages that exist between housing issues and other socio-economic challenges, this separation constitutes a significant gap that must be closed.

In part, this disconnect has been bridged when addressing issues of homelessness. As already stated, homelessness is not only the result of housing market operations, but also of a wide variety of social challenges, such as addiction and poor mental and physical health. The National Homelessness Initiative (NHI) is structured to respond to these challenges. However, apart from this initiative and a few programs from CMHC (such as the Shelter Enhancement Program for victims of family violence) there are few notable cases of integration between housing policy and the broader social policy agenda.Outside the federal

government, the story is similar, although again there are exceptions, such as the Regent Park Revitalization Plan (Subject Box 7).

Subject Box 7
The Regent Park Revitalization Plan

To help address the entrenched poverty and integration challenges experienced by residents of the Regent Park area, an expansive revitalization plan has been developed. Identified as primary objectives for this plan are:

- new modern housing construction;
- mixed residential use (cost-geared-to-income housing mixed with non-subsidized and affordable, privately owned units);
- improved common spaces;
- increased economic and social integration with surrounding communities; and
- expanded education and job opportunities within the community.

At the most fundamental level, this initiative is based on two premises. The first is a belief that an urban design that encourages social integration with surrounding communities (as opposed to the isolated island approach it represents now) will help reduce poverty and improve inclusion. The second is a philosophy of individual empowerment through significant public consultations, which is hoped will maintain and deepen community involvement.

Planned to cost $450 million and be completed in 10 years, it is expected this community-based initiative will help address a number of socio-economic challenges, such as immigrant integration.

Sources: Regent Park Collaborative Team (2002); Toronto Community Housing (nd).

This social policy disconnect can reduce the effectiveness of housing policies and programs, and undermine the role housing policy can play in support of other social and labour market objectives. As demonstrated by the Co-Abode program in California, there are significant opportunities to address a wide variety of socio-economic challenges with such an approach (Subject Box 8). At present, however, such opportunities are typically unexplored.

Subject Box 8
Co-Abode Single Mothers House Sharing

Co-Abode is an initiative of a not-for-profit organization in California. The goal of the program is to provide single mothers with the resources needed to connect and create rewarding lives for themselves and their families. This is accomplished by facilitating joint residence in a single dwelling, which results in costs being reduced and the establishment of broader support networks.

Co-Abode demonstrates the benefits of a joint residence arrangement for certain vulnerable groups. The objective is to provide a place where individuals can re-establish order into their lives. This is further supported by efforts to find co-habitants who can provide meaningful social support. While promising, duplicating such an approach in Canada would often require revised zoning regulations, indicating again why an integrated approach incorporating all social actors is required.

Source: Co-Abode (nd).

Such approaches are not just holistic, combining supply and demand side supports, however; they are horizontal in scope, engaging various departments and orders of government to pursue mutually reinforcing objectives. This makes issues of governance highly relevant.

Governance Models

Constitutionally, housing is widely regarded as a provincial responsibility. Nevertheless, the dependence of multiple federal policy and program objectives and outcomes on housing has created a more complex and ambiguous situation. Through a number of initiatives over the past half-century, the Government of Canada has continuously been engaged in this policy area. This has resulted in a number of arrangements focusing on, at various times, both demand side initiatives (mortgage supports, rent vouchers, etc.) and supply side focused programs (typically in the form of both large and small-scale social housing construction projects).

The Current System

The current system evolved out of a series of decisions made by the federal and provincial governments over the last decade. By the mid-1980s, federal support for housing focused primarily on housing supply, particularly the construction of social housing. Towards this end, the federal government was engaged as a primary funder for the initiation of new projects involving all levels of government as well as non-profits and cooperatives. This involvement began to decline, however, with the end of deficit financing of social programs and the re-emergence of pressure from provinces for federal withdrawal from many areas that were technically under their jurisdiction, such as housing and homelessness. In 1996, through the completion of nine devolution agreements with most provinces, these pressures culminated in the Government of Canada transferring administration and responsibility for most social housing programming to the provinces (Carter, 2000: 1-6).

Immediately following this, the Government of Canada's presence within the area of social housing was largely curtailed. Remaining directly under federal auspices were housing initiatives on Aboriginal reserves and targeted supports and initiatives for select groups, such as persons with disabilities, seniors and victims of family violence. Co-op housing and programs that provided limited start-up financing for the construction of social housing by community groups also remained with the federal government. Additionally, the Government of Canada committed itself to the continued funding of initiatives launched prior to the agreements, although this funding would not be renewed when the agreements expired (Carter, 5-6; Carter and Polevychok, 3-4; Privy Council Office, 2004; CMHC, 2004c; NHI, 2004; CMHC, 2005d). In aggregate, these arrangements resulted in the Government of Canada largely being isolated from the policy levers required to actively participate in social housing policy at the national level.

This situation satisfied few. The federal government was uncomfortable with an arrangement that saw it largely excluded from such an important social policy file.

At the same time, provinces and territories, along with housing activists, missed the resources the Government of Canada had historically brought to the table to fund new initiatives. As a result, in 1999, the Government of Canada began to re-enter the field of social housing and homelessness, although in a significantly different capacity than in the past. The construction of affordable housing was the primary focus of this new thrust. Additionally, reflecting the spirit of the devolution agreements signed in the 1990s, the planning and implementation of housing policy remained under provincial jurisdiction. The federal government's NHI (introduced 1999) and the Affordable Housing Program (AHP) focused on facilitating and establishing partnerships and leveraging investments to support such activities (Subject Box 9).

Subject Box 9
The Government of Canada's Affordable Housing Program

On November 30, 2001, the federal, provincial and territorial ministers responsible for housing agreed on a framework to increase the supply of affordable housing across Canada. With this agreement over the following few years, the Government of Canada negotiated individual agreements with every province and territory to fund the creation of affordable housing throughout the country through either new construction or rehabilitation.

Defined by a cost-sharing approach, the Government of Canada's initial commitment to the program was $680 million. A subsequent top-up of $320 million has brought the total federal investment in the Affordable Housing Program to $1 billion by the end of 2007-08. Provincial and territorial cost matching contributions can take a variety of forms (i.e., they can be capital or non-capital in nature, or be cash or in kind). Provincial/territorial contributions may be made by the province/territory or by a third party.

Source: CMHC (2005b).

These financial resources, coupled with the devolution agreements of the late 1990s, fundamentally altered how the Government of Canada is involved in supply side housing policy. In delivery, the NHI and CMHC's AHP are fundamentally different, with the former being community based and the latter based on a formal federal-provincial/territorial framework and bilateral administrative agreements. In principle, however, both initiatives use a cash-matching approach, which permits the federal government to influence overall investment levels across the country while moving away from top-down governance that does not always produce the desired results. Provinces and territories retain formal control over the design and delivery of both supply and demand side housing policies, an authority they can devote to municipalities to facilitate community-based design.

On the surface, this would seem to be a practical governance model, as local control over both supply and demand side housing programs would seem to align with the more effective, community-based local solutions that emanate from a bottom-up approach to policy development. The success of both the Saskatoon Housing Initiative Partnership and the City of Toronto's Emergency Homeless Pilot Project support the logic of this position. Nevertheless, these programs stand

out as exceptional cases, and housing activists continue to describe the current system as one in which there is much talk but little action.

The Ultimate Cost of the Housing / Social Policy Disconnect

Typically, to address shortcomings within Canada's current housing system, increased resources are called for, particularly for municipalities and community-based groups so they can better fulfill the responsibilities given to them by the provinces. There is likely some truth in this assessment; without consistent funding for housing, municipalities likely have found it difficult to take substantive action over the past 10 years.

Nevertheless, through CMHC, the Government of Canada already commits approximately $2 billion annually to address the housing needs of lower-income Canadians living in some 636,000 units of existing housing stock. The Government of Canada has committed itself to investing $1.8 billion by 2008 to address the increased need for affordable housing, housing services for the homeless, and renovation of existing housing stock (CMHC, 2005c). This has been further augmented recently by Bill C-48, which set aside an additional $1.6 billion in funding for affordable houding. Both CMHC and the NSH also provide human resources and research support for the establishment of community-based partnerships concerned with housing stress and exclusion challenges. Additional investments of varying size by provinces and territories addressing both housing supply and affordability further augment these investments. Perhaps, as some argue, more resources may be required, but current commitments indicate that governments have recognized the need for action and in response have dedicated significant human and financial capital.

Instead, charges of neglect and under-funding focus on the symptoms of a deeper flaw in Canadian housing policy that makes widespread co-ordinated policy responses difficult to articulate and implement. Despite the increasing presence of the word "horizontality" in policy discussions at all levels, there remains a conceptual disconnect between those focusing on issues of housing and those concerned with issues of social policy more generally (Vaillancourt and Ducharme, 2001: p. 7-8). As already noted, this disconnect has reduced the effectiveness of individual initiatives to address housing challenges. It is at the level of governance, however, where the full effect of this division is felt, as it has undermined efforts to better co-ordinate the investments of governments, the non-profit sector, and other partners.

This is an underlying systemic challenge that must be addressed. Efforts to address social policy issues within Canada's complex federal system are much more likely to succeed within a shared understanding of what the challenges are and how they relate to other policy issues. This is particularly true with housing, a policy area that has always been, in practice, a source of jurisdictional ambiguity and a policy file that affects a number of other socio-economic issues.

Possible Governance Arrangements

As put by Carter, "if housing challenges are to be effectively addressed then the return on current investments must be maximized through an approach that packages housing as part of a broader suit of social and economic development initiatives intended to address the range of needs of individuals and their communities" (Carter, 2000: 21). Reflecting the horizontal policy approach advocated in this paper, a governance framework built within this new understanding would be highly horizontal in scope. Following the establishment of concrete objectives, capacities could be developed and best practices identified. Responsibilities could then be assigned based on who is best positioned to do what given our current understanding of the housing situation across Canada. From this perspective, the ideal governance model may not be far from what we have now, as many elements of the current system appear fundamentally correct.

Current Supply Side Governance Structures Appear Adequate

At present, all three levels of government are, to varying degrees, engaged in the funding, design, and delivery of supply side initiatives, and each appears to be involved in ways that play to their strengths. Through the provision of financial resources, the Government of Canada can address the varying resource needs of different jurisdictions and help establish an investment floor across Canada that would ensure all Canadians have access to suitable housing. Provinces and territories are ideally equipped and positioned to address diverse challenges within their borders and serve in an oversight capacity vis-à-vis municipalities. Lastly, as design and implementation are often left to the municipal level, facilitating the development of bottom-up approaches that are responsive to the diverse housing challenges faced by different communities is made much simpler. At the highest level, this mix of roles and responsibilities appears appropriate, but affordable housing shortages will likely persist so long as the strengths of these arrangements are not fully exploited by all governments and integration with supports targeting the individual remains incomplete.

Demand Side Governance Structures Require Greater Definition

Governance structures for individually targeted supports are much more varied. While there are undoubtedly a variety of reasons for this, the lower immediate cost of these supports, relative to the large capital outlays typically required for housing construction, likely permits greater variety. Additionally, recent federal detachment from this issue (aside from home ownership supports), coupled with experimentation by provinces, municipalities, the non-profit sector, and others, has permitted a variety of different programs and regimes to be put in place.

This complex array of income supports would seem, on the surface, to be an impediment to integrating supply and demand side approaches for addressing housing policy and aligning these supports to broader social policy objectives. It potentially creates a situation in which the type and extent of support available to individuals can vary from place to place. Even if supports do not vary, service providers and administrative structures underpinning programs may differ,

creating further challenges to integration. As a result of this complexity, efforts to improve coordination of supply and demand supports towards the objectives of improving program efficiency and effectiveness may be complicated.

Moving Toward Integration

A number of models have been put forward to integrate this array of supports. Some researchers, such as Kent, have advocated a disentanglement of federal and provincial supports for housing. Within this system, the federal government would direct resources to individuals through rent supplements delivered in the form of a refundable tax credit. The provinces/territories and municipalities would focus their efforts on the supply of social housing to meet local needs and the general health of the housing market. The roles envisaged for each actor within such a proposal are not without precedent in Canada's federal system; elements of Kent's model are reflected in a variety of governance structures for housing policy that have been used since World War II (Kent, 2002).[7]

Other researchers advocate extension and expansion of current arrangements. For example, in a paper recently completed for the Canadian Policy Research Networks (CPRN), Carter and Polevychok called for an increased role for the federal government in social housing construction, provincial support of local level initiatives to integrate housing with other socio-economic files and municipal efforts to build community capacity for local design and delivery. The roles and responsibilities envisaged in this system are quite close to what already exists. As indicated by the CPRN paper's authors, this structure would be conducive to horizontal partnerships (Carter and Polevychok, 2004: 30-38). Difficulties with the current system, however, suggest that the complex nature of intergovernmental relations within this governance structure could continue to impede action.

Proposals for governance reform in this policy area, such as the models described above, always have advantages and disadvantages. In general, shortcomings of most models can be overcome; there is rarely only one proper way to plan, pursue and oversee the implementation of policy. These activities are best accomplished, however, within an expanded and shared understanding of how housing fits into the broader social policy structure. What is the role of the federal government? What are the roles of the provinces? How should the private sector be engaged? How should government supports interact with the private rental market? There are no single right answers to these questions, but only with a shared understanding is it possible for governments, the private sector, community groups, and other social policy partners to identify existing gaps and where and when linkages should be established. With this shared understanding, actors and resources can be more readily mobilized regardless of the governance structure adopted.

Subject Box 10

The Supporting Communities Partnership Initiative (SCPI)

SCPI is an initiative of the NHI that was launched in 1999 in an attempt to create a more integrated and inclusive approach to homelessness in Canada. Along with providing financial support to communities, SCPI encourages them to work together with provincial, territorial, and municipal governments, and the private and voluntary sectors to strengthen existing capacity and develop new responses to homelessness.

SCPI aims to increase the availability and access to a range of services and facilities along the continuum from homelessness to self-sufficiency – emergency shelters – transitional/ supportive housing – prevention. Communities are allocated a maximum funding level that must be matched from other community sources (i.e., fund-raising, local sponsors, etc.) and requires communities to explain how their activities will continue once SCPI funding ends. Projects funded support priority areas identified through a community planning process.

To date, community feedback regarding the effectiveness of this approach has been generally positive. The basic approach of this program, intended not just to support individual initiatives but also the development of community independence and capacity, may be a model worthy of emulation in other housing programs.

Source: NHI (2004c).

The necessity for such a holistic view of the role housing plays in the broader socio-economic policy environment was recognized in the CPRN's recent work (Carter and Polevychok, 2004: 40). However, establishing such an understanding requires more than research, demonstration projects, and a general dialogue. It requires an operational mechanism, perhaps based on the NHI's Supporting Community Partnerships Initiative (SCPI) model or on their new Action for Neighbourhood Change (ANC) initiative, through which governments, community groups, academics, and other social policy partners can actively engage each other on these issues and activities (Subject Boxes 10 and 11). Such joint efforts aim to establish the experience and knowledge required to implement a truly horizontal approach to housing and social policy. In addition, these initiatives seek to create and nurture the key relationships and the culture of co-operation required for this holistic approach to be integrated at all levels of the policy process. Only within such a policy environment can the effectiveness of an integrated governance approach be assured over the long term.

Subject Box 11

Action for Neighborhood Change (ANC)

ANC is an initiative intended to identify approaches to locally driven neighbourhood revitalization that can strengthen the capacity of individuals and families to build and sustain strong, healthy communities conducive to improved physical security and reduced incidences of homelessness, poverty and exclusion. Working with local residents, not-for-profit agencies, and public and private sector partners, this initiative endeavours to combine local resources in new ways to develop locally based solutions for sustainable community development and neighbourhood revitalization.

The overarching priority for ANC is to learn to facilitate improved living conditions for individuals and families. Toward this objective, the initiative attempts to strengthen the responsiveness and co-ordination of policy and program strategies while addressing issues, such as personal security, substance abuse, health, housing stability, learning and skills development, and literacy. As a learning project, it will initially be rolled out in five individual communities in five cities: Surrey, Regina, Thunder Bay, Toronto, and Halifax. The lessons learned and the practices developed will be shared nationally to help inform policy and practice. Based on the results of this learning initiative, the ANC may be expanded to additional communities.

Five separate initiatives in three different federal departments fund and are involved in the ANC. These include the National Homelessness Initiative, Office of Learning Technologies and the National Learning Secretariat from Human Resources and Skills Development Canada, Canada's Drug Strategy from Health Canada, and the National Crime Prevention Strategy from Public Safety and Emergency Preparedness Canada. Other partners include the United Way of Canada, the Caledon Institute of Social Policy, Tamarack, and the National Film Board.

Source: Tamarack (2005).

Conclusion

Fundamentally, the machinery for action to address housing challenges is largely in place. In some areas, such as Toronto and Saskatoon, it is apparent that housing issues are indeed being integrated within the broader social agenda and that the federal government, provinces/territories, and other social actors, particularly the private sector, are being effectively engaged. Evidently local governments and community actors need to be integrated into developing and delivering effective housing policy and practice in the context of poverty and exclusion..

Although the institutional foundations for a new multi-jurisdictional approach to housing challenges are in place, remaining to be fully defined and broadly accepted is a commonly accepted policy framework that can capitalize on these arrangements. Ideally, such a framework would conceptually link housing issues to broader issues of poverty and exclusion and help make the case for coordinated and appropriate investments that not only improved the housing situation in Canada but contributed to positive outcomes in other socio-economic policy areas as well. Once this investment case is established, possible new initiatives and the roles that should be played by the federal, provincial, and municipal governments, in concert with private and community actors, could be more effectively discussed.

The fall 2004 Speech from the Throne portrayed shelter as a key component of Canada's efforts to achieve its social objectives.. The speech also signalled increased funding for initiatives intended to support both community capacity and supply side issues (Subject Box 12). Most promising, however, is the launch of a policy development process intended to engage other levels of government, community groups, and the private sector in the development of common goals and objectives regarding housing. As part of these activities, the NSH and CMHC held a number of community forums, expert roundtables, and a forum on Aboriginal homelessness in early 2005. Focusing on the need for linkages to the broader social agenda, integrating social supports with market-based approaches, and possible partnership arrangements, these activities aim to establish a partnership-driven Canadian Housing Framework that will foster a broader consensus on these issues and help develop the fundamental relationships required for action and long-term sustainability.

Subject Box 12
2004 Fall 2004 Speech from the Throne Commitments Regarding Shelter

"Shelter is the foundation upon which healthy communities and individual dignity are built. The Government will extend and enhance existing programs such as the Affordable Housing Initiative, the Supporting Communities Partnership Initiative for the homeless, and the Residential Rehabilitation Assistance Program."

Her Excellency Governor General
Adrianne Clarkson
October 5, 2004

Notes

[1] For a full discussion of these issues please refer to the European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2004).

[2] The reason why the numbers quoted in this sentence appear much higher than those quoted earlier regarding core housing need is because the term "below standard" is a less strict criterion. As explained in Subject Box 1, CMHC estimates count a household as being in core housing need only if it falls below one of the standards of adequacy, suitability, and affordability, AND the cost of acceptable alternative housing in the same area would exceed 30 percent of a household's income. "Below standard" does not use this second test, as it focuses only on the nature of current shelter without regard to the presence of alternatives. Subsequently, because acceptable alternative shelter is frequently available, data sources indicate a lower share of households with core housing need compared with the share of households "below standard."

[3] The OECD (1994) defined a "predominantly rural region" as having more than 50 percent of the population living in rural communities where a "rural community" has a population density less than 150 persons per square kilometre. Census divisions are designated as "regions" to generate data consistent with the OECD definition. These rural regions, in turn, can be further divided into three types: those adjacent to metropolitan centres (rural metro-adjacent regions), those not adjacent to metropolitan centres (rural non-metro-adjacent regions), and rural northern regions (See Ehrensaft and Beeman, 1992: 193-224). Additionally, two urban regions are defined. An "intermediate" region, defined as where between 15 and 50 percent of its population lives in rural communities and "predominantly urban" regions, where less than 15 percent of the population resides in rural communities.

[4] An exception to this observation of separate operations is that when the NSH's National Homelessness Initiative was announced in 1999. The RRAP from CMHC constituted a significant funding tool within the Supporting Communities Partnership Initiative.

[5] The state vis-à-vis potential access barriers to obtaining private rental housing is particularly relevant. Sometimes "onerous" practices with regards to "key money" (i.e., money that facilitates access to housing,

such as demands for large damage deposits) can serve as a significant barrier for exiting absolute or "hidden" homelessness (the last term referring to the involuntary sharing of accommodations).

[6] Concerns and objections expressed by communities are often not driven by blind malice towards the poor, but rather by safety and security concerns associated with the services and supports (such as safe injection sites, half-way houses and transitional housing) that often accompany large concentrations of poor people. Action 4 Balanced Communities Downtown East (A4BCDE) is an example of a community group expressing these concerns (The Garden District Residents Association: nd). This paper will not attempt to evaluate the validity of these beliefs and concerns. These concerns and fears do exist, however, and subsequently are a challenge to which policy must respond.

[7] Rent supplements from the Government of Canada are not unheard of in Canada. Immediately following World War II, the Government of Canada provided supports to Canadians for the purchase of homes. The only real difference between what has been proposed byKent and this older program is that it would be targeting renters rather than those buying homes.

Bibliography

Note: All URLs confirmed June 17, 2005.

Anucha, Uzo. 2005. "Conceptualizing Homeless Exits and Returns: The Case for a Multidimensional Response to Episodic Homelessness." *Critical Social Work* 6, no. 1.
<http://www.criticalsocialwork.com/units/socialwork/critical.nsf/8c20dad9f1c4be3a85256d6e006d1089/b40960f9a84f1ffc85256fd70052f1d1?OpenDocument>.

Aubry, Tim, Fran Klodawsky, Daniel Coulombe, and Lara Mills. 2004. "Identifying Subgroups among the Homeless Population Based on Health Status." Presentation given at PRI-SSHRC Roundtable, Housing Research, Policy and Practice in the Context of Poverty and Exclusion, October 20, 2004.

Begin, Patricia, Lyne Casavant, Nancy Miller Chenier, and Jean Dupuis. 1999. *Homelessness*. Ottawa: Library of Parliament.

British Columbia. nd. "B.C. Housing - Rent Supplements."
<http://www.bchousing.org/Applicants/Rent_Supplements.asp>.

Bunting, T., P. Fillion, and R. Walks. 2003. *Households at Risk of Homelessness: Distributional Patterns within Eleven Canadian Metropolitan Regions*. Ottawa: National Homelessness Initiative.

Caledon Institute of Social Policy. 1996. "The Role of Housing in Social Policy." From the 1995 7th Annual Social Welfare Policy Conference.

Canada, Statistics Canada. 2005. "Spotlight: Housing." *Infomat*.
<http://www42.statcan.ca/smr04/2005/02/smr04_03205_04_e.htm>.

Canadian Centre for Policy Alternatives. 2003. *Ontario Alternative Budget*. CCPA.

Carter, Tom. 2000. *Canadian Housing Policy: Is the Glass Half Empty or Half Full?* Ottawa: Canadian Housing and Renewal Association.

Carter, Tom, and Chesya Polevychok. 2004. *Housing Is Good Social Policy*. Ottawa: The Canadian Policy Research Networks.
<http://www.cprn.org/en/doc.cfm?doc-1131>.

Centre for Equality Rights in Accommodation. nd.
<http://www.equalityrights.org/cera/index.cfm>.
<http://www.equalityrights.org/cera/index.cfm?nav=reso&sub=human>.

CMHC (Canada Mortgage and Housing Corporation). 2003. *Special Studies on 1996 Census Data: Housing Conditions of Immigrants*. Ottawa: CMHC.

———. 2004a. *2001 Census Housing Series: Issue 2 – The Geography of Household Growth and Core Housing Need, 1996-2001.* Ottawa: CMHC.

———. 2004b. *2001 Census Housing Series: Issue 3 – The Adequacy, Suitability and Affordability of Canadian Housing, 1996-2001.* Ottawa: CMHC.

———. 2004c. "What We Do." Ottawa: CMHC. <http://www.cmhc-schl.gc.ca/en/About/whwedo/whwedo_002.cfm>.

———. 2004d. "Recent Improvements in Housing Conditions Have Benefited Aboriginal Households and Lone Parents." Ottawa: CMHC. <http://www.cmhc-schl.gc.ca/en/cahoob/hoaf2004/hoaf_005.cfm>.

———. 2004e. "Incidence of Core Housing Need Remains High Among Single Parents and Seniors Living Alone in Rental Housing." Ottawa: CMHC. <http://www.cmhc-schl.gc.ca/en/cahoob/hoaf2004/hoaf_006.cfm>.

———. 2004f. "Many New Immigrants Face Housing Challenges." Ottawa: CMHC. <http://www.cmhc-schl.gc.ca/en/cahoob/hoaf2004/hoaf_007.cfm>.

———. 2004g. "Housing Affordability." *Canadian Housing Observer, 2004.* <http://www.cmhc-schl.gc.ca/en/cahoob/hoaf2004/hoaf_008.crm

———. 2005a. "Programs and Financial Assistance: Residential Rehabilitation Assistance (RRAP)." <http://www.cmhc-schl.gc.ca/en/prfias/rerepr/index.cfm>.

———. 2005b. "Improving Quality and Affordability: More Affordable Housing for Canadians." <http://www.cmhc-schl.gc.ca/en/imquaf/afho/afho_021.cfm>.

———. 2005c. "Federal Housing Minister Fontana Announces New Option for Affordable Housing." <http://www.canequity.com/mortgage-news/archive/2005/2005-03-23_CMHC-new_option_affordable_housing.stm>

———. 2005d. "Programs and Financial Assistance." <http://www.cmhc-schl.gc.ca/en/prfias/index.cfm >

Co-Abode: Single Mothers House Sharing. nd. "How It Works." <http://www.co-abode.com/howitworks.php>.

Daly, Gerald. 1996. *Homeless: Policies, Strategies, and Lives on the Street.* New York, NY: Routledge.

Ehrensaft, Philip, and Jennifer Beeman. 1992. "Distance and Diversity in Non-metropolitan Economies." Chapter 9 in *Rural and Small Town Canada*, rd. Ray D. Bollman. Toronto: Thompson Educational Publishing.

Engeland, John, and Roger Lewis. 2004. "Exclusion from Acceptable housing: Canadians in Core housing Need. *Horizons* 7, no. 2. Ottawa: Policy Research Initiative, pp. 27-34.

The European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. 2004. *Perceptions of Social Integration and Exclusion in an Enlarged Europe.* 74 pp.; see pp. iv-14. <http://www.eurofound.eu.int/publications/files/EF03106EN.pdf>.

Farrell, Susan J., Tim Aubry, and Daniel Coulombe. 2004. "Neighborhoods and Neighbors: Do They Contribute to Personal Well-Being?" *Journal of Community Psychology* 32, no. 1: 9-25.

The Garden District Residents Association. July 2004. *What Who When Where & Why: Save us From the Salvation Army.* <http://wwwgardendistrict.ca/what_why/healing_the%20_neighbourhood.html>

Habitat for Humanity Canada. 2003. *Affordable Homeownership: Background Discussion Paper.* <http://habitat.ca/backgrounddiscussionpaperenglish.pdf>.

Hay, David. 2005. *Housing, Horizontality and Social Policy.* Ottawa: Canadian Policy Research Networks.

Hulchanski, David. 2002. *Housing Policy for Tomorrow's Cities.* Ottawa: Canadian Policy Research Networks.

Kent, Tom. 2002. "For Affordable Housing: Have Ottawa Pay the Rent." Policy Options, Institute for Research on Public Policy, March 2002, pp. 6-9.

Klodawsky, Fran, Tim Aubry, Daniel Coulombe, and Lara Mills. 2004. "Work in Progress: The Foreign Born Homeless Population in Ottawa." Presentation given at PRI-SSHRC Roundtable, Housing Research, Policy and Practice in the Context of Poverty and Exclusion, October 20, 2004.

Manitoba, Government of. nd. "Rent Supplement Program - A Program of the Affordable Housing Initiative (AHI)." <www.gov.mb.ca/fs/housing/rentsuppl.html>.

Mawby, Russell. 2004. "Engaging the Private Sector in Affordable Housing." Presentation given at PRI-SSHRC Roundtable, Housing Research, Policy and Practice in the Context of Poverty and Exclusion, October 20, 2004.

Murdie, Robert. 2002. "The Housing Careers of Polish and Somali Newcomers in Toronto's Rental Market." *Housing Studies* 17, no. 3: 423-443.

NHI (National Homelessness Initiative. 2003. "Pilot Study: The Child Welfare System and Homelessness among Canadian Youth: Executive Summary." Ottawa: National Homelessness Initiative.
<http://www.homelessness.gc.ca/research/projects/rp04/execsum1_e.asp>

NHI (National Homelessness Initiative). 2004a. "About the Initiative." Ottawa: National Homelessness Initiative.
<http://www.homelessness.gc.ca/initiative/index_e.asp>.

———. 2004b. "New Research on Homelessness." Presentation given by Marie-Chantel Girard at PRI-SSHRC Roundtable, Housing Research, Policy and Practice in the Context of Poverty and Exclusion, October 20, 2004.

———. 2004c. "Supporting Communities Partnership Initiative." Ottawa: National Homelessness Initiative.
<http://www.homelessness.gc.ca/initiative/scpi_e.asp>.

OECD (Organization for Economic Co-operation and Development). 1994. *Creating Rural Indicators for Shaping Territorial Policy*. Paris: OECD.

Pomeroy, Steven. 2001. *Toward a Comprehensive Affordable Housing Strategy for Canada*. Ottawa: Caledon Institute of Social Policy.

Privy Council Office, Government of Canada. 2004. *Intergovernmental Relations by Sector – Health and Social Programs*.
<http://www.pco-bcp.gc.ca/aia/default.asp?Language=E&page=relations&sub=healthandsocialprograms>

Regent Park Collaborative Team. 2002. "Regent Park Revitalization Study."
<http://www.regentparkplan.ca/pdfs/final%20report%20dec%2016.pdf>.

Rose, Damaris. 2004a."Housing Needs of Immigrants and Refugees in Canadian Cities." Presentation given at PRI-SSHRC Roundtable, Housing Research, Policy and Practice in the Context of Poverty and Exclusion, October 20, 2004.

———. 2004b."Immigrant Settlement Strategies and Support Needs in Canada's Major Cities: Some Policy Issues." Presentation to What Makes Good Public Policy in Canadian Municipalities Conference, Ottawa, October 28-29, 2004.
<www.vrm.ca/documents/RoseMunicConf.pdf>.

Rupnik, Carlo, Juno Tremblay, and Ray D. Bollman. 2001. "Housing Conditions in Predominantly Rural Regions." *Rural and Small Town Canada, Analysis Bulletin* 2, no. 4.
<http://www.statcan.ca/english/freepub/21-006-XIE/21-006-XIE2000004.pdf>.

SEDI (Social and Enterprise Development Innovations). 2004. "Build Assets." Toronto: Social and Enterprise Development Innovations. <www.sedi.org/html/individuals/assets.asp>.

Tamarack. 2005. "Action for Neighborhood Change." <www.anccommunity.ca/AboutANC.html>.

Toronto, City of. 1999. *Taking Responsibility for Homelessness: An Action Plan for Toronto.* Toronto: Report of the Mayor's Homelessness Action Task Force. <http://www.city.toronto.on.ca/pdf/homeless_action.pdf>

———. 2001. *The Toronto Report Card on Homelessness, 2001.* Toronto: City of Toronto.

———. 2004. "Emergency Homeless Pilot Project – The Story of Tent City: Outcomes and Implications." Presentation given at PRI-SSHRC Roundtable, Housing Research, Policy and Practice in the Context of Poverty and Exclusion, October 20, 2004.

Toronto Community Housing. nd. "A Place to Call Home." <www.regentparkplan.ca/pdfs/Regent%20Park%20Booklet%20-%20Finalcopy.pdf>.

Vaillancourt, Yves, and Marie-Noelle Duchame. 2001. *Social Housing – A Key Component of Social Policies in Transformation: The Quebec Experience.* Ottawa: Caledon Institute of Social Policy.

Vancouver, City of. 2002. *Research Project on Homelessness in Greater Vancouver, July 2002: Volume 2.* <www.gvrd.bc.ca/homelessness/pdfs/Volume2.pdf>.

Politiques et pratiques en matière de logement dans un contexte de pauvreté et d'exclusion

Rapport de synthèse

Août 2005

Projet du PRP
Nouvelles approches pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion

Canada

Politiques et pratiques en matière de logement dans un contexte de pauvreté et d'exclusion

Rapport de synthèse

Août 2005

PH4-24/2005
ISBN 0-662-69177-6

Table des matières

Introduction : Le logement et la problématique de la pauvreté et de l'exclusion.... 1

L'état du logement au Canada 3
L'itinérance : une forme extrême d'exclusion de logement 4

Une nouvelle image 8

Déterminants de l'exclusion de logement 8

Groupes vulnérables 11
Les Autochtones 11
Les chefs de famille monoparentale non autochtones 12
Les locataires âgés 12
Les nouveaux immigrants 12

Incidences sur la politique sociale 13

De nouvelles approches pour résoudre les problèmes de logement et d'itinérance 14
Méthodes d'action sur l'offre 15
Méthodes de gestion de la demande 17
Méthodes mixtes 20

Leçons apprises et écarts à combler 21

Modèles de gouvernance 23
Le système actuel 23

Le coût ultime du fossé entre la politique de logement et l'ensemble des politiques sociales 25

Accords de gouvernance possibles 26
Les structures actuelles de gouvernance du côté de l'offre semblent appropriées 26
Les structures de gouvernance du côté de la demande doivent être mieux définies 27
Vers l'unification 27

Conclusion 30

Bibliographie 33

Remerciements

Le présent document présente une synthèse du rôle déterminant que joue le logement dans les causes et les conséquences de la pauvreté et de l'exclusion. Cette synthèse est basée sur les travaux de Stuart Sykes du PRP ainsi que les résultats de la table ronde organisée conjointement avec le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada (CRSH), durant le mois d'octobre 2004.

Tout le long de la rédaction de ce rapport, l'auteur a reçu des commentaires judicieux de la part de Jeff Frank, Jean Kunz et Kaili Lévesque du PRP. Ce document a bénéficiée aussi des commentaires écrits soumis par le professeur Damaris Rose de l'Institut national de la recherche scientifique, Marie-Chantal Girard et Michael Bulthuis, anciennement du Secrétariat national pour les sans-abri, de même que Jim Zamprelli et Brian Davidson de la Société canadienne d'hypothèques et de logement.

À propos du présent rapport

Le PRP contribue à la planification à moyen terme des politiques du gouvernement du Canada en dirigeant des projets de recherche multidisciplinaires et en canalisant le savoir et l'expertise du gouvernement fédéral, des universités et des organismes de recherche. Cependant, les conclusions et les propositions contenues dans les rapports du PRP ne reflètent pas toujours les opinions du gouvernement du Canada ou des ministères, organismes et partenaires participants.

Politiques et pratiques en matière de logement dans un contexte de pauvreté et d'exclusion

Rapport de synthèse

Introduction : Le logement et la problématique de la pauvreté et de l'exclusion

Au cours de la dernière décennie, le concept de pauvreté a évolué. N'ayant plus pour thème exclusif le manque à gagner qui peut frapper l'individu à certaines étapes de sa vie, il englobe désormais les innombrables ressources et situations qui, au cours d'une vie, peuvent contribuer à un manque persistant de revenu ou saper la capacité qu'ont les pauvres de prendre part à l'économie et à la société générales.

Dans cette optique plus globale, il est plus pertinent que jamais de s'interroger sur l'exclusion sociale, car elle se rattache à plusieurs autres paramètres du bien-être, notamment la possession d'un capital humain, social et physique. Quand ce capital est faible, on risque d'être exclu de nombreux secteurs de la société canadienne ou de devenir plus vulnérable à cette exclusion. Ainsi, l'accès aux biens et aux services, la participation à l'économie et l'interaction sociale peuvent être compromis si on ne possède pas les biens qui, sous forme d'économies et de placements, peuvent servir de tampon en cas de déboires financiers. Il est difficile de s'assurer des revenus convenables et une place sur le marché du travail quand on est dépourvu du capital humain – autrement dit des compétences – en demande sur ce marché. Le capital social, soit les ressources offertes par le réseau social, peut également avoir une influence sur le déclenchement, la durée et la cessation des épisodes de manque à gagner et d'exclusion.

Tout en faisant mieux connaître les difficultés et le vécu quotidien des pauvres, une approche qui fait place à la notion d'exclusion met en évidence les obstacles qui, outre celui du faible revenu, doivent être levés si on veut permettre à l'individu d'échapper à l'état de démuni. Quand nos biens, l'ensemble de nos compétences et nos relations sont érodés, nous sommes souvent plus vulnérables aux événements négatifs mineurs (comme une dépense imprévue) que vivent quotidiennement la plupart des membres de la société. Si ceux qui font partie intégrante de la société peuvent normalement, en cas de difficultés, modifier leurs activités et projets pour tirer parti de leurs biens et faire appel à leur famille, à leurs amis et aux programmes communautaires, les exclus qui vivent dans la pauvreté et rencontrent les mêmes problèmes peuvent perdre pied et se voir contraints à des compromis peu souhaitables. Pour empirer les choses, ces compromis et la vanité de leurs efforts pour sortir de la pauvreté et de l'exclusion peuvent, avec le temps, les pousser au désespoir et susciter chez eux une horreur du risque qui ne peut que détériorer davantage leur capacité d'échapper à la pauvreté et à l'exclusion[1].

À la lumière de cette nouvelle interprétation, l'offre de logements convenables (y compris l'aide à l'accession à la propriété, sous ses formes individuelles ou collectives) est de plus en plus considérée comme un problème fondamental à résoudre si on veut effectivement réduire la pauvreté et l'exclusion. Le logement agit comme un catalyseur en ce sens qu'outre les avantages qu'il présente en soi, il peut promouvoir d'autres formes de soutien, voire en intensifier l'efficacité. Le logement, cet espace qui doit insuffler un sentiment de stabilité et de sécurité physique, peut assurer la continuité qui s'impose pour établir et maintenir le capital et les relations clés sans lesquels il est impossible d'éviter la marginalisation. Il peut constituer également un précieux point d'attache où il est possible de prendre un nouveau départ après avoir connu des bouleversements personnels. Plus simplement, une maison est un foyer, un lieu où l'on peut mettre de l'ordre dans sa vie (Daly, 1996, p. 149).

Malheureusement, même si les chercheurs, les activistes et les analystes des politiques sont largement acquis à ce raisonnement, un fossé persiste entre ceux qui s'intéressent aux questions de logement et ceux qui s'intéressent aux politiques sociales de façon plus générale. Ce fossé peut limiter l'utilité des politiques de logement, faire manquer les occasions qui s'offrent de s'attaquer aux grandes priorités socioéconomiques et compliquer les efforts pour accroître la coordination ou pour déterminer les investissements requis dans ce secteur stratégique.

Encadré 1

Classification du besoin impérieux de logement

Un processus en deux étapes est utilisé pour évaluer l'état du logement au Canada et pour déterminer le nombre de Canadiens et de Canadiennes qui vivent dans un besoin impérieux de logement. L'évaluation initiale des besoins est fonction de trois critères (Pomeroy, p. 2) :

- *Taille* : on détermine d'après la Norme nationale d'occupation si les ménages ont un nombre suffisant de chambres à coucher compte tenu de la composition de la famille (mesure du surpeuplement).
- *Qualité* : il s'agit ici de mesurer le bon état de l'habitation pour déterminer si elle est sécuritaire, possède des installations sanitaires de base et est habitable sans réparation majeure.
- *Abordabilité* : ce critère est fondé sur le rapport entre les dépenses de logement et le revenu total du ménage; les ménages qui consacrent plus de 30 % de leur revenu avant impôt au logement sont considérés comme en situation de besoin.

La seconde partie du processus consiste à déterminer si les ménages qui rencontrent un ou plusieurs de ces problèmes ont accès à des solutions de rechange abordables dans la même collectivité. Si tel n'est pas le cas, ils sont considérés comme étant dans un besoin impérieux de logement.

Cette façon de mesurer le besoin impérieux de logement a ses limites. Les mesures de la taille et de la qualité sont toutes deux assez subjectives, en ce sens qu'elles ne tiennent pas compte de signes importants de difficultés de logement, par exemple la cohabitation de familles, tant qu'il n'y a pas surpeuplement. De plus, ces mesures reposent sur l'hypothèse d'un haut degré de mobilité, ce qui n'est peut-être pas le cas pour les familles qui dépendent beaucoup de certains services, par exemple le transport en commun. Néanmoins, cette mesure des difficultés de logement est une base utile pour y fonder la recherche et l'élaboration de politiques.

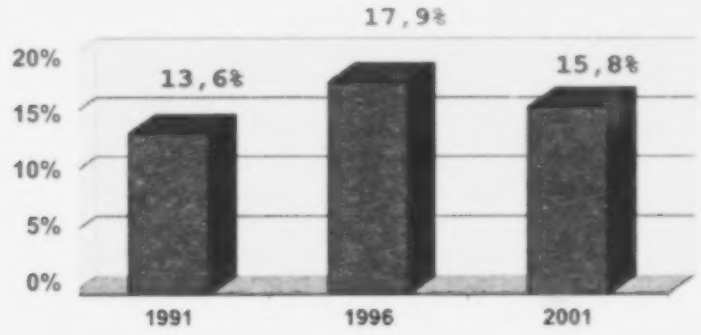
Source : Engeland et Lewis, p. 27

L'état du logement au Canada

Dans l'ensemble, le système canadien de logement répond bien aux besoins de la grande majorité des Canadiens et des Canadiennes. En fait, en moyenne, les normes canadiennes en matière d'habitation sont généralement considérées comme égales ou supérieures à celles de tout autre pays (Hulchanski, 2002, p. 5).

Néanmoins, le système de logement du Canada ne répond pas aux besoins de toute la population. Près d'un ménage canadien sur six (15,8 %) éprouve un « besoin impérieux de logement », c'est-à-dire qu'il vit dans des conditions dangereuses, insatisfaisantes ou trop coûteuses (voir encadré 1). En 1996, la répartition des ménages qui vivaient dans un logement insatisfaisant était à peu près la même dans les régions urbaines que dans les régions rurales, encore que le logement inférieur aux normes[2] ait été légèrement plus répandu dans les régions urbaines (39 % des ménages) que dans les régions rurales et rurales du Nord (31 et 33 % respectivement). Le plus troublant est que les problèmes de logement sont manifestement bien ancrés dans le Canada d'aujourd'hui. Depuis le sommet qu'il a atteint en 1996, le taux du besoin impérieux de logement a diminué au cours des dernières années; les niveaux de 2001 demeurent obstinément au-dessus de ceux de 1991 en dépit d'une forte croissance économique (figure 1). Il semblerait que si le marché canadien du logement fonctionne bien pour la plupart des Canadiens et Canadiennes, il reste matière à amélioration.

Tableau 1 : Besoin impérieux de logement au Canada de 1991 à 2001



Source : SCHLb, 2004.

Un examen plus approfondi de la question laisse entrevoir les endroits où cette amélioration pourrait être apportée. La plupart des ménages (84,2 %) classés parmi ceux qui éprouvent un besoin impérieux de logement ne répondent pas à un seulement des trois critères utilisés par la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL). À l'échelle nationale, trois des ménages qui éprouvent un besoin impérieux de logement sur quatre (75,3 %) se retrouvent dans cette situation uniquement pour des raisons d'abordabilité. Le manque de logements de taille et de qualité convenables explique que 2,5 et 6,3 % respectivement de tous les ménages aient un besoin impérieux de logement.

Toutefois, les chiffres nationaux ne permettent pas de voir que les causes de ce besoin varient beaucoup entre les régions urbaines et les régions non urbaines. L'abordabilité et la taille en sont les causes les plus importantes dans les régions essentiellement urbaines. Dans les régions voisines des centres métropolitains (régions intermédiaires et régions rurales voisines[3]), ce sont cependant les questions d'abordabilité qui constituent la principale préoccupation. Par contre, dans les régions rurales du Nord, le manque de logements de taille convenable est un problème beaucoup plus fréquent que le manque de logements abordables (Rupnik et coll., 2001).

Compte tenu de la variabilité géographique des problèmes, les interventions du gouvernement fédéral ou des gouvernements provinciaux devraient donc être souples et sensibles aux besoins locaux. L'étude de l'ultime forme d'exclusion, à savoir le phénomène des sans-abri, ne fait que nous conforter dans cette opinion.

L'itinérance : une forme extrême d'exclusion de logement

La relation entre le logement et le phénomène des sans-abri, communément qualifié d'itinérance, est complexe. Comme le fait remarquer Hulchanski (2002, p. 7), bien que « le phénomène des sans-abri ne [soit] pas *seulement* un problème de logement, c'est *toujours* un problème de logement ». Cette phrase concise montre fort justement que l'on considère les activités du marché du logement et les problèmes rencontrés par ceux qui sont en dehors du marché comme des enjeux connexes mais distincts.

Le fait que les problèmes de logement et d'itinérance étaient, jusqu'à tout récemment, du ressort de deux ministères différents illustre bien cette distinction. Dans l'ancien régime, la SCHL et le Secrétariat national pour les sans-abri se rendaient bien compte qu'il y avait des liens entre leurs responsabilités respectives et entreprenaient des interventions stratégiques communes, mais les deux organisations exploitaient généralement leurs programmes respectifs séparément[4]. Aujourd'hui encore, sous la direction d'un seul ministre, un fossé administratif demeure. Toutefois, du point de vue de la pauvreté et de l'exclusion, la distinction entre ces deux entités n'a guère de pertinence, car l'itinérance devient l'ultime expression du problème de logement. Plus précisément, le sans-abri, exclu du capital physique, vit dans un état d'instabilité qui peut être le résultat d'une pauvreté persistante et aggrave les effets négatifs de sa situation socioéconomique.

S'il existe différentes définitions de l'itinérance, il est généralement admis que cet état n'est pas une « …caractéristique d'un individu mais plutôt une situation de vie qui peut être temporaire, périodique ou plus ou moins permanente » (Bégin et coll., 1999, p. 7). Trois formes d'itinérance ont été définies. La première, l'itinérance chronique, en est la forme la plus radicale, vécue par des gens en marge de la société, souvent affligés de problèmes de drogues ou d'abus d'alcool ou encore de maladie mentale. La deuxième forme, l'itinérance cyclique, affecte ceux qui ont perdu leur logement à la suite d'un changement de situation, par

exemple une perte d'emploi, un déménagement, une peine d'emprisonnement ou une hospitalisation. La dernière forme, l'itinérance temporaire, frappe ceux qui se retrouvent sans abri à la suite d'un désastre ou d'un important changement de situation personnelle, comme une séparation; ce groupe est habituellement exclu de la recherche en raison de la nature souvent transitoire de ce changement de situation (Bégin et coll., 1999, p. 8).

Ces catégories rendent bien compte des différents problèmes rencontrés par les sans-abri. Toutefois, du point de vue des politiques, il est utile de considérer le phénomène de l'itinérance tant en fonction du « risque d'itinérance » que de « l'itinérance absolue », ce qui permet de voir dans ce phénomène un processus sur lequel on peut agir plutôt qu'une situation socioéconomique à laquelle les politiques doivent réagir.

Personnes à risque d'itinérance

Il est difficile de déterminer les personnes à risque d'itinérance, considérées en gros comme étant les familles et les individus qui « possèdent un refuge en règle, mais qui vivent dans des conditions précaires » (Pomeroy, 2001, p. 3) [traduction], en raison de la complexité des événements qui mènent à l'itinérance. Ce processus, qui comprend de nombreux stades, n'est ni linéaire, ni prévisible. À chaque stade, divers facteurs, par exemple les niveaux personnels de capital humain et social, la santé mentale, l'accessibilité du soutien et des services au sein de la collectivité, les tendances macroéconomiques et les politiques gouvernementales, peuvent raccourcir ou faire dévier le chemin qui mène à l'itinérance.

Malgré cette complexité, l'abordabilité du logement est d'une importance capitale dans ce processus. Si un ménage consacre un fort pourcentage de son revenu au logement, il devient plus vulnérable aux autres revers d'ordre socioéconomique susceptibles de déclencher un épisode d'itinérance. De ce fait, on peut utiliser un rapport frais de logement-revenu élevé (RFLR) comme indicateur utile de la vulnérabilité. En employant cette mesure, la SCHL a déterminé qu'en 2001, 590 100 ménages en situation de besoin impérieux de logement consacraient 50 % de leur revenu ou plus au logement. La moyenne des rapports frais de logement-revenu atteignait pour ces ménages le pourcentage exorbitant de 67 % (SCHL, 2004g). Des niveaux de dépenses de ce genre sont très difficiles à supporter, surtout quand surviennent de nouvelles difficultés socioéconomiques.

À l'image des besoins de logement en général, la répartition spatiale des ménages à risque d'itinérance est très diversifiée. Les études effectuées dans onze grandes régions métropolitaines de recensement (RMR) confirment que, comme on l'a toujours pensé, le risque d'itinérance est plus élevé dans le centre des villes, mais qu'en ce qui concerne le nombre total des ménages à risque, le problème de l'itinérance est plus aigu dans les banlieues, surtout dans les banlieues proches. On a également constaté que le risque d'itinérance différait considérablement selon l'endroit et le type de ménage; malgré des différences notoires selon la région métropolitaine et la structure familiale, les ménages de type familial à

risque (ménages unifamiliaux et familles monoparentales) sont plus susceptibles de se retrouver dans les banlieues tandis que les ménages de type non familial à risque (à une seule ou à plusieurs personnes) sont plus susceptibles de se retrouver dans le centre-ville. Compte tenu de la diversité de ces situations, les problèmes varient considérablement dans les RMR du Canada et soulèvent des questions à l'égard de la répartition d'importants services sociaux comme les banques d'alimentation et les refuges (Bunting et coll., 2003).

Itinérance absolue

L'itinérance absolue (le phénomène des sans-abri tel qu'on l'entend habituellement) est elle aussi difficile à mesurer. Le côté transitoire de cette catégorie, qui se définit en gros par l'absence d'un toit, de quatre murs et d'une porte qui peut être refermée sur un espace personnel de vie privée et de sécurité, engendre plusieurs problèmes de définition et de méthodologie qu'il faut surmonter si on veut obtenir des chiffres exacts. En 1999 encore, des divergences d'opinions quant à la question de savoir qui classer comme sans-abri et comment recueillir des renseignements sur ce groupe avaient eu comme résultat la quasi-inexistence de données nationales officielles sur les sans-abri. Cette situation était si grave qu'elle a été qualifiée par le comité des Nations Unies sur les droits économiques, sociaux et culturels de lacune statistique nécessitant une attention immédiate (Bégin et coll., 1999, p. 12).

Aujourd'hui, bien que les causes et les solutions de l'itinérance continuent à susciter débats et désaccords, et que les données officielles nationales demeurent rares sur les sans-abri, un consensus commence à se dégager. On peut trouver dans un rapport établi par le Social Planning and Research Council of British Columbia (SPRC) pour la SCHL les causes principales du phénomène des familles sans abri :

- le manque de logements abordables de bonne qualité;
- la pauvreté croissante entraînée par une aide au revenu insuffisante et un salaire minimum faible;
- le financement insuffisant des programmes de soutien;
- la discrimination;
- la violence familiale.

Une étude effectuée par le Conseil canadien de développement social (CCDS) pour l'Initiative nationale pour les sans-abri (INSA) a abouti à des conclusions analogues (SCHL, 2003).

Cependant, au-delà de ces observations de haut niveau, un nouveau corpus de recherches entreprises par des groupes locaux et des administrations municipales montre que les problèmes rencontrés par les sans-abri peuvent différer considérablement d'une collectivité à l'autre. Par exemple, les besoins des Autochtones sont beaucoup plus flagrants parmi les sans-abri de Vancouver que parmi ceux de Toronto ou d'Ottawa (Vancouver, 2002, p. vii). Toronto, par contre,

s'inquiète de la proportion croissante de familles et de réfugiés qui fréquentent les foyers d'hébergement (Toronto, 2001, p. 4).

Des recherches plus approfondies et de plus grande envergure s'imposent pour cerner les problèmes précis et déterminer les mécanismes qui pourraient permettre de renforcer l'inclusion sociale. Des travaux récemment menés à Ottawa nous donnent une idée de la forme que ces recherches élargies pourraient prendre (encadré 2). Il est toutefois évident qu'à l'image des problèmes de logement en général, les difficultés rencontrées par les sans-abri diffèrent considérablement d'un endroit à l'autre.

Encadré 2

Panel d'étude sur l'itinérance à Ottawa

Le Panel d'étude sur l'itinérance à Ottawa est le premier organisme en son genre au Canada ayant pour mission d'examiner les voies qui permettent de sortir de l'itinérance en suivant dans le temps des itinérants, au moins deux groupes communautaires se livrent à des recherches sur la population de sans-abri d'Ottawa.

Initiative conjointe des universités d'Ottawa, Carleton et St. Paul, de la ville d'Ottawa et de l'Alliance pour résoudre la question des sans-abri, ce panel s'efforce de cerner les sous-groupes de la population de sans-abri d'Ottawa en se fondant sur l'état de santé. Ses recherches lui ont permis de constater que cette population se compose de sous-groupes distincts qui diffèrent selon la gravité de leur maladie ou de leur toxicomanie. Elles ont confirmé que de nombreux sans-abri étaient en mauvaise santé ou connaissaient des problèmes de consommation abusive d'alcool ou d'autres drogues qui exigeront vraisemblablement de considérables mesures sociales et de nombreux services de consultation. Toutefois, le panel a également constaté qu'une forte proportion de ce groupe était sans abri avant tout pour des raisons économiques et que rares étaient en son sein les personnes atteintes d'une maladie débilitante. On commence donc à se rendre compte que beaucoup de ces personnes pourraient être aidées par des programmes sociaux de base (p. ex. des logements sociaux, des subventions locatives, un soutien du revenu) et deviendraient sans doute autonomes si la situation économique et l'accès aux emplois s'amélioraient. Cette distinction entraîne de sérieuses répercussions sur le ciblage et sur l'affectation des ressources.

Un autre groupe de chercheurs des universités Carleton et d'Ottawa a entrepris d'étudier la population de sans-abri nés à l'étranger que compte Ottawa. Les chercheurs ont constaté que dans la région d'Ottawa, ce sont les facteurs financiers qui viennent en tête des raisons de l'itinérance pour tous les sans-abri, suivis de près par la violence conjugale et les conflits familiaux. On pourrait donc en conclure que des mesures du même genre seraient profitables aux deux groupes. Pareille hypothèse nous ferait toutefois oublier que la fréquence de la consommation abusive d'alcool et d'autres drogues est plus faible parmi la population née à l'étranger et que les personnes nées à l'étranger semblent recourir moins souvent aux services gouvernementaux que leurs homologues nés au Canada. Cette constatation a des répercussions importantes sur la conception des programmes sociaux et des initiatives d'action directe.

À ce jour, les chercheurs ont conclu qu'à Ottawa, la majorité des itinérants était sans abri pour des raisons économiques. Leurs travaux ont cependant permis de déterminer aussi qu'il y avait de gros problèmes de santé et de toxicomanie parmi le reste de la population de sans-abri et que la population d'Ottawa née à l'étranger s'était montrée plus difficile à atteindre par les programmes et mécanismes traditionnels d'aide sociale. Ces constatations donnent à penser que l'amélioration des conditions économiques et du marché de l'emploi locaux, conjuguée à des services de soutien très précisément ciblés pour les personnes qui se trouvent sans abri pour des raisons sociales ou médicales, pourrait faire beaucoup pour réduire l'itinérance à Ottawa.

Sources : Aubrey et coll. (2004); Klodawsky et coll. (2004).

Une nouvelle image

De ce bref examen, commence à émerger une image de la situation du logement au Canada.

Au palier national, les mesures prises dans le domaine de l'abordabilité pourraient effectivement réduire l'incidence globale du besoin impérieux de logement. Toutefois, les différents déterminants locaux de l'exclusion de logement donnent à penser que des interventions stratégiques adaptées aux besoins précis des collectivités pourraient être nécessaires. Il en va plus particulièrement ainsi lorsqu'on vise les problèmes rencontrés par les sans-abri. Ceux-ci connaissent toutes sortes de difficultés d'ordre personnel et social – revenu, santé mentale et physique, situation familiale – qui varient beaucoup d'une personne et d'un endroit à l'autre.

L'adoption de politiques efficaces exige une vaste approche horizontale, sensible à tout l'éventail des problèmes de logement présents dans chaque collectivité. La portée et la conception de ces politiques doivent toutefois cibler efficacement les causes des difficultés de logement et aider ceux qui sont les plus vulnérables.

Déterminants de l'exclusion de logement

L'exclusion de logement est le résultat complexe d'une profusion d'expériences. On attribue souvent aux frais de logement le nombre de personnes qui vivent dans des habitations inférieures aux normes, ou l'incidence de l'itinérance. Cette position a son bien-fondé, car l'abordabilité générale est étroitement liée à la rareté sur le marché urbain du logement, situation qui peut nuire aux économiquement faibles. De la sorte, on peut prétendre que l'exclusion de logement est la conséquence d'un mauvais urbanisme et de politiques déficientes qui, en dépit des bonnes intentions, peuvent se traduire par des préjudices non intentionnels.

Ce genre d'explications est toutefois assez superficiel et passe sous silence une foule d'autres processus qui influent sur l'issue des problèmes de logement. Si le manque de ressources financières occupe une place de choix dans l'apparition de difficultés de logement, il n'est pas seul à provoquer l'exclusion du logement acceptable et ce n'est pas à lui seul non plus qu'il prend les gens au piège de la pauvreté et de l'exclusion. Il faut tenir compte d'autres enjeux.

Désireux de faire la lumière sur les processus associés à l'itinérance épisodique, Anucha (2005) a conçu un modèle multidimensionnel global qui intègre dans un cadre d'analyse les divers facteurs et incidences de l'itinérance. Même si cette analyse porte essentiellement sur le phénomène de l'itinérance, le modèle proposé par Anucha est utile pour expliquer les problèmes de logement en général, du point de vue de la pauvreté et de l'exclusion.

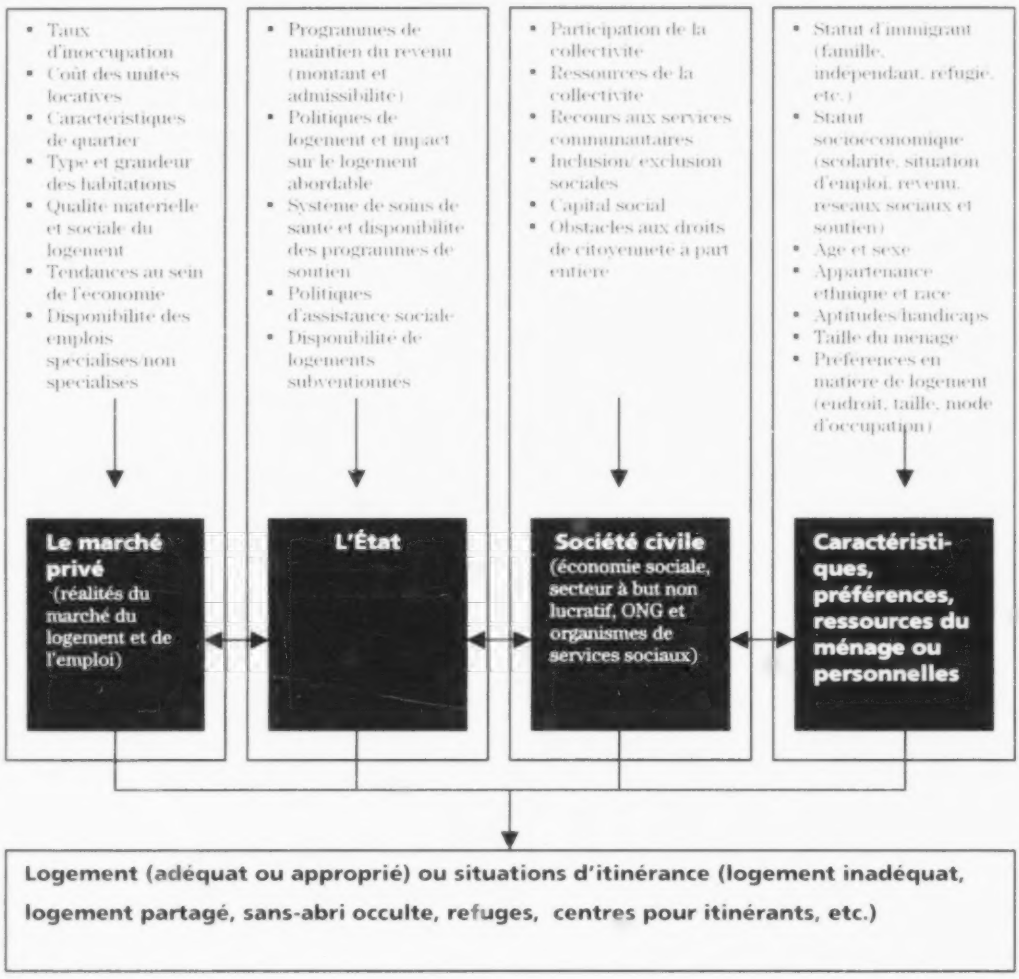
Dans le modèle d'Anucha, l'itinérance est considérée comme un processus dynamique caractérisé par de multiples transitions entre différents rôles. Dans le

modèle, il est tenu compte plus particulièrement de quatre dimensions soumises à l'interaction de multiples facteurs : le marché privé, l'État, la société civile et les caractéristiques du ménage ou de l'individu.

Les réalités micro et macroéconomiques sont attribuables au marché privé (p. ex. le marché de l'emploi et le marché du logement). L'État y ajoute des politiques de bien-être social et de logement (comme le contrôle des loyers et la réglementation des obstacles et pratiques astreignants[5]) et examine la disponibilité et la nature des programmes de soutien (p. ex. maintien du revenu et système de soins de santé). La société civile, par l'entremise de l'économie sociale, des organismes à but non lucratif et des organisations non gouvernementales, est un important fournisseur de services sociaux et fait office de catalyseur pour mobiliser les ressources de la collectivité (y compris le capital social); ces organisations jouent souvent un rôle important pour les personnes qui ont besoin d'un logement. Enfin, le modèle tient compte des caractéristiques du ménage ou de l'individu, qui comprennent le statut socioéconomique, les handicaps, l'appartenance ethnique et la race de même que le statut migratoire et l'âge. Les réserves de capital social et d'avoirs propres individuels peuvent également être pris en considération. On a constaté que tous ces facteurs jouaient divers rôles dans la trajectoire du logement (Anucha, 2005).

Figure 2

Modèle multidimensionnel des facteurs associés aux difficultés de logement

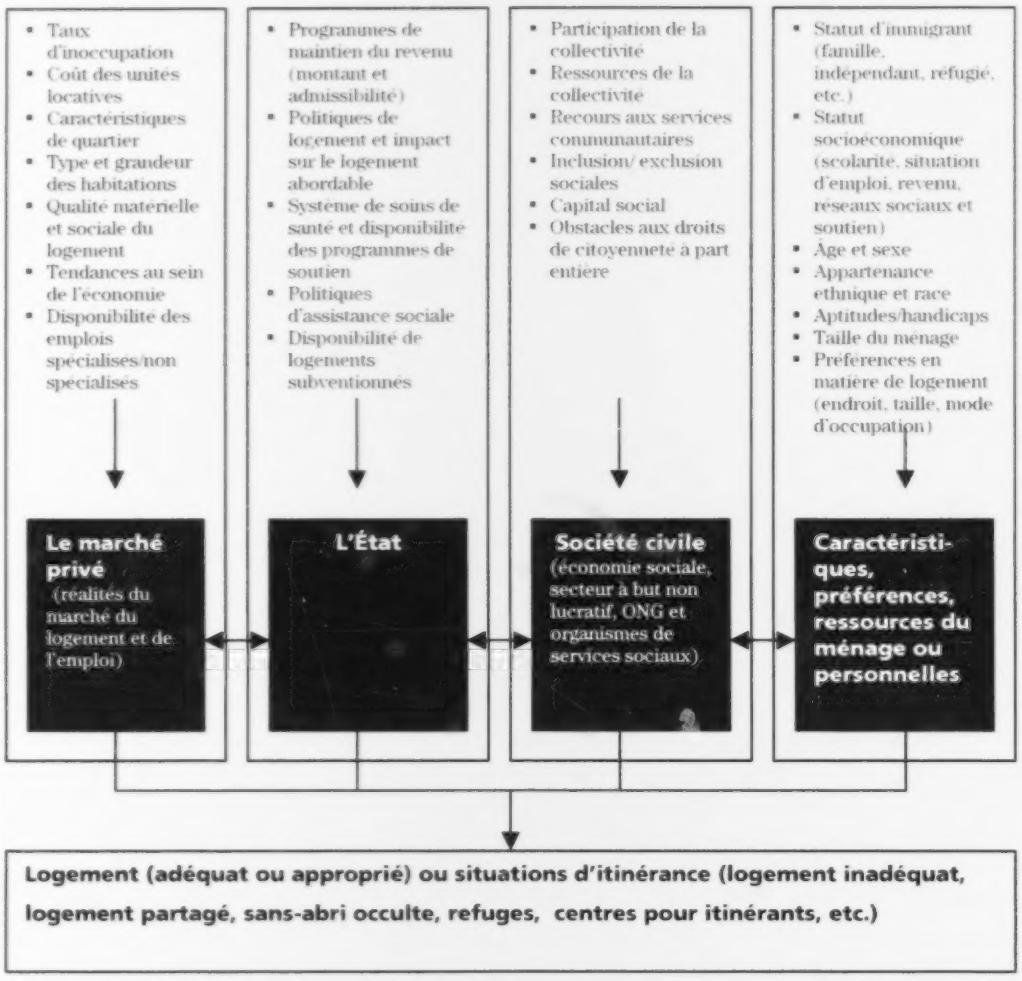

• Taux d'inoccupation
• Coût des unités locatives
• Caractéristiques de quartier
• Type et grandeur des habitations
• Qualité matérielle et sociale du logement
• Tendances au sein de l'économie
• Disponibilité des emplois spécialisés/non spécialisés
• Programmes de maintien du revenu (montant et admissibilité)
• Politiques de logement et impact sur le logement abordable
• Système de soins de santé et disponibilité des programmes de soutien
• Politiques d'assistance sociale
• Disponibilité de logements subventionnés
• Participation de la collectivité
• Ressources de la collectivité
• Recours aux services communautaires
• Inclusion/exclusion sociales
• Capital social
• Obstacles aux droits de citoyenneté à part entière
• Statut d'immigrant (famille, indépendant, réfugié, etc.)
• Statut socioéconomique (scolarité, situation d'emploi, revenu, réseaux sociaux et soutien)
• Âge et sexe
• Appartenance ethnique et race
• Aptitudes/handicaps
• Taille du ménage
• Préférences en matière de logement (endroit, taille, mode d'occupation)
Le marché privé (réalités du marché du logement et de l'emploi)
L'État
Société civile (économie sociale, secteur à but non lucratif, ONG et organismes de services sociaux)
Caractéristiques, préférences, ressources du ménage ou personnelles
Logement (adéquat ou approprié) ou situations d'itinérance (logement inadéquat, logement partagé, sans-abri occulte, refuges, centres pour itinérants, etc.)

Source : Anucha, 2005.

À l'intérieur de ce modèle, la cessation des épisodes d'itinérance, les retours à l'itinérance et le besoin de logement ne sont pas déterminés par des facteurs propres à un seul secteur de la société ou à une seule dimension, mais par tous les facteurs réunis (Anucha, 2005). Anucha n'est pas le seul à avancer cet argument. Récemment, Hay en a présenté un semblable pour les Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques en faisant remarquer que les problèmes de logement étaient ce que de nombreux chercheurs appellent un « méchant problème, engendré non seulement par divers enjeux économiques et sociaux, mais aussi par l'interaction de ces enjeux » (Hay, 2005, p. 4-5) [traduction].

Figure 2

Modèle multidimensionnel des facteurs associés aux difficultés de logement


• Taux d'inoccupation
• Coût des unités locatives
• Caractéristiques de quartier
• Type et grandeur des habitations
• Qualité matérielle et sociale du logement
• Tendances au sein de l'économie
• Disponibilité des emplois spécialisés/non spécialisés
• Programmes de maintien du revenu (montant et admissibilité)
• Politiques de logement et impact sur le logement abordable
• Système de soins de santé et disponibilité des programmes de soutien
• Politiques d'assistance sociale
• Disponibilité de logements subventionnés
• Participation de la collectivité
• Ressources de la collectivité
• Recours aux services communautaires
• Inclusion/ exclusion sociales
• Capital social
• Obstacles aux droits de citoyenneté à part entière
• Statut d'immigrant (famille, indépendant, réfugié, etc.)
• Statut socioéconomique (scolarité, situation d'emploi, revenu, réseaux sociaux et soutien)
• Âge et sexe
• Appartenance ethnique et race
• Aptitudes/handicaps
• Taille du ménage
• Préférences en matière de logement (endroit, taille, mode d'occupation)
Le marché privé (réalités du marché du logement et de l'emploi)
L'État
Société civile (économie sociale, secteur à but non lucratif, ONG et organismes de services sociaux)
Caractéristiques, préférences, ressources du ménage ou personnelles
Logement (adéquat ou approprié) ou situations d'itinérance (logement inadéquat, logement partagé, sans-abri occulte, refuges, centres pour itinérants, etc.)

Source : Anucha, 2005.

À l'intérieur de ce modèle, la cessation des épisodes d'itinérance, les retours à l'itinérance et le besoin de logement ne sont pas déterminés par des facteurs propres à un seul secteur de la société ou à une seule dimension, mais par tous les facteurs réunis (Anucha, 2005). Anucha n'est pas le seul à avancer cet argument. Récemment, Hay en a présenté un semblable pour les Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques en faisant remarquer que les problèmes de logement étaient ce que de nombreux chercheurs appellent un « méchant problème, engendré non seulement par divers enjeux économiques et sociaux, mais aussi par l'interaction de ces enjeux » (Hay, 2005, p. 4-5) [traduction].

De plus, bien que le manque de ressources financières ouvre souvent la porte aux difficultés de logement et peut servir à mesurer approximativement la vulnérabilité, une foule d'autres facteurs sociaux jouent un rôle crucial dans le fait que les individus sont effectivement exclus d'un logement acceptable. Ces facteurs sociaux peuvent d'ailleurs constituer les causes sous-jacentes d'un manque de ressources financières susceptible d'accroître la vulnérabilité aux difficultés de logement. Ce fait renforce les liens avec le programme plus général de politiques sociales et montre bien qu'il faut adopter une démarche stratégique horizontale pour répondre efficacement aux besoins de ceux qui font face à l'exclusion.

Groupes vulnérables

Le modèle susmentionné indique clairement que certaines conditions pourraient laisser presque n'importe qui à risque de se retrouver dans un piètre logement. Le pénible passage entre les soins institutionnels et la vie en société semble particulièrement digne de mention. On a constaté que les personnes qui sortaient d'un établissement consacré à la santé mentale et à la réadaptation, du système carcéral ou du système d'aide à l'enfance couraient un risque beaucoup plus grand d'entrer dans l'itinérance que la population dans son ensemble (INSA, 2003; ville de Toronto, 1999).

Si l'on ne tient pas compte de la transition difficile qui suit la sortie d'un établissement, certains groupes semblent toutefois excessivement représentés au sein de la population vulnérable. La SCHL en a défini quatre qui se distinguent particulièrement à cet égard, parce que leurs membres sont démesurément représentés dans les rangs de ceux qui sont privés de logement et qu'ils sont très souvent jugés vulnérables face à d'autres problèmes socioéconomiques. Ces quatre groupes sont les Autochtones, les familles monoparentales, les locataires âgés et les nouveaux immigrants.

Les Autochtones

Il est démontré que les ménages autochtones sont plus susceptibles de rencontrer un large éventail de problèmes sociaux et de formes d'exclusion sociale, y compris celle du logement. Bien que, d'après les données du dernier recensement, les améliorations apportées aux conditions de logement au Canada aient essentiellement visé ce groupe entre 1996 et 2001, la vulnérabilité persiste. En 2001, 1,6 fois plus de ménages autochtones que de ménages non autochtones éprouvaient un besoin impérieux de logement.

En plus des problèmes sociaux que cette situation renforce vraisemblablement, la concentration de la population dans certaines agglomérations montre bien ici aussi que le besoin de logement varie d'un endroit à l'autre. Deux ménages autochtones sur cinq qui louent des locaux d'habitation à Regina, Saskatoon, Vancouver et Winnipeg avaient un besoin impérieux de logement en 2001, situation qui sans nul doute renforce la demande de transfert de ressources financières de la part de ces villes (SCHL, 2004d).

Les chefs de famille monoparentale non autochtones

Les ménages monoparentaux non autochtones sont eux aussi vulnérables au besoin impérieux de logement. Bien que l'incidence de ce besoin ait diminué de 6,5 % parmi les membres de ce groupe entre 1996 et 2001, trois sur dix éprouvaient encore un besoin impérieux de logement en 2001 (SCHL, 2004d). En 2001, la situation était encore plus grave pour ceux qui vivaient dans des logements locatifs, car près de la moitié de tous les chefs de famille monoparentale non autochtones ayant des enfants de moins de 18 ans vivaient dans un besoin impérieux de logement (SCHL, 2004e).

Les locataires âgés

Si le taux de pauvreté des personnes âgées au Canada est parmi les plus bas d'Occident, les Canadiens et Canadiennes âgés qui n'ont pas réussi à acquérir ou à garder une maison sont extrêmement vulnérables. En 2001, les locataires âgés faisaient partie des groupes les plus susceptibles de vivre dans un logement inadéquat. Quelque 43 % des locataires âgés du Canada éprouvaient un besoin impérieux de logement cette année-là, ce qui représentait une considérable augmentation par rapport aux 36 % de 1991. Cette vulnérabilité était particulièrement aiguë dans certains centres urbains, surtout à Toronto où plus de la moitié des locataires âgés vivaient en situation de besoin impérieux de logement (Canada, Statistique Canada, 2005).

Les nouveaux immigrants

L'exclusion de logement rend sans aucun doute l'intégration sociale et l'intégration au marché du travail des nouveaux immigrants encore plus difficile. En 2001, après cinq années pendant lesquelles les résultats obtenus sur le marché du travail s'étaient améliorés, le revenu des nouveaux immigrants (ceux qui vivaient au Canada depuis cinq ans ou moins au moment du recensement) à besoin impérieux de logement semblait bien meilleur que celui de tous les ménages non autochtones qui éprouvaient le même besoin. Néanmoins, malgré ce revenu, l'incidence du besoin impérieux de logement des ménages de nouveaux immigrants était en moyenne supérieure de 4,7 % à celle des ménages de non-immigrants. En outre, l'augmentation du revenu moyen n'a pas réduit l'intensité du besoin éprouvé par ce groupe entre 1996 et 2001; au cours des deux années de recensement, les nouveaux immigrants en situation de besoin impérieux ont consacré en moyenne au moins la moitié de leur revenu au logement. Ainsi que nous l'avons déjà fait remarquer, lorsque 50 % ou plus du revenu est consacré au loyer, on estime généralement que le risque d'itinérance augmente considérablement (SCHL, 2004G; Rose, 2004a).

Les raisons de ces besoins plus élevés n'ont pas été confirmées, mais étant donné que plus de 94 % des ménages de nouveaux immigrants vivaient dans les grands centres urbains en 2001 (80 % d'entre eux à Montréal, Toronto ou Vancouver) (SCHL, 2004f), on peut supposer que si l'abordabilité pose problème aux nouveaux immigrants, c'est peut-être parce que le logement est plus cher dans les grandes métropoles autour desquelles ils gravitent. Cette vulnérabilité pourrait être aggravée encore par plusieurs facteurs sans rapport avec le marché, par

exemple un besoin plus grand d'accès facile aux services d'établissement et aux transports en commun ainsi que le désir de vivre près de la parenté ou d'autres membres du groupe ethnique (Rose, 2004b). Ces besoins et ces désirs peuvent limiter la viabilité de formules de logement plus abordables et obliger de ce fait les ménages d'immigrants à payer davantage pour se loger qu'il ne serait nécessaire autrement.

Tous ces facteurs prouvent déjà que beaucoup de nouveaux immigrants vivent dans une grande instabilité sur le plan du logement. À cela s'ajoute qu'on n'a pas tenu compte, dans cette mesure du besoin impérieux de logement, de plusieurs problèmes qui peuvent rendre les immigrants plus vulnérables encore que les chiffres le laissent entendre. Comme nous le disions, la mobilité des immigrants sur le marché global du logement peut être restreinte par plusieurs facteurs sociaux; de ce fait, les hypothèses de base – sur lesquelles repose la mesure du besoin impérieux de logement –concernant l'aptitude des nouveaux immigrants en manque de logement à déménager pour trouver une habitation plus abordable risquent d'être moins exactes que pour beaucoup d'autres personnes éprouvant ce même besoin. De plus, la mesure du besoin impérieux de logement se base sur l'hypothèse que les dépenses non liées au logement sont assez semblables chez tous les ménages d'une même collectivité. Les nouveaux immigrants peuvent avoir d'autres frais, pourtant : il se peut qu'ils doivent envoyer de l'argent à leurs parents dans leur pays d'origine ou défrayer les coûts de la reconnaissance de leurs titres, ce qui réduit le revenu du ménage (Rose, 2004b). Ce surcroît de dépenses ne fait qu'intensifier les difficultés de logement que connaissent les membres de ce groupe.

Incidences sur la politique sociale

Notre examen de l'état du logement au Canada nous permet de constater un certain nombre d'incidences sur la politique sociale. Comme le montre le modèle d'Anucha, de très nombreux facteurs peuvent contribuer à exclure les gens d'un logement acceptable. Ces forces économiques et sociales touchent démesurément les groupes dont nous venons de parler et qui doivent souvent relever d'autres défis en matière d'intégration économique et sociale.

Autrement dit, il ne faut pas formuler la politique de logement en vase clos, isolément des autres politiques économiques et sociales qui visent la pauvreté à long terme. De fait, il est clair qu'il existe une interrelation entre le logement et l'ensemble de la politique sociale. Pour commencer, les difficultés de logement risquent de miner les mesures sociales et les programmes relatifs au marché du travail destinés à aider certains groupes cibles. Il est évident qu'elles contrecarrent de ce fait les efforts déployés pour améliorer l'intégration sociale et économique des immigrants et des Autochtones et pour réduire l'incidence de la pauvreté chez les enfants et les personnes âgées.

Par ailleurs, les difficultés de logement se répercutent aussi sur plusieurs des principaux enjeux de la politique sociale. Ainsi, comme les problèmes de logement éprouvés par les nouveaux immigrants et les Autochtones se

concentrent dans certaines villes, les défis sociaux et économiques auxquels font face bon nombre de centres urbains canadiens sont devenus encore plus complexes. Les efforts en vue d'établir un réseau national de garderies doivent également prendre en compte les besoins des enfants de ces ménages vulnérables si on veut que ce réseau serve aux enfants de tremplin à l'acquisition continue du savoir.

Parallèlement, comme les difficultés de logement sont le produit non seulement d'un revenu insuffisant mais également d'une vaste gamme de problèmes sociaux, il est évident que les mesures sociales peuvent contribuer aux efforts déployés pour loger la population canadienne. Il va de soi que si l'on parvient à éviter les transitions socioéconomiques néfastes qui suscitent fréquemment des difficultés de logement, les individus seront peut-être en mesure de conserver un abri convenable.

Bref, la politique de logement a un rôle à jouer dans plusieurs enjeux stratégiques afférents non seulement à la pauvreté et à l'exclusion, mais à un certain nombre d'autres dossiers sociaux et économiques. Ces liens se renforçant mutuellement, on peut penser aussi que cette politique sera plus efficace si on y intègre les mesures sociales. Par conséquent, il est indispensable de trouver des approches efficaces pour s'attaquer aux difficultés de logement et à l'exclusion si on veut réaliser des progrès au chapitre de divers enjeux de la politique socioéconomique et maximiser le rendement du capital investi dans le logement.

De nouvelles approches pour résoudre les problèmes de logement et d'itinérance

Au Canada, les politiques de logement se bornent généralement, ou bien à agir sur les rouages du marché de l'habitation en s'efforçant d'augmenter la quantité de logements acceptables (méthodes d'action sur l'offre), ou bien sur les obstacles à l'obtention d'un logement convenable auxquels font face les ménages (méthodes de gestion de la demande). C'est par ces méthodes aussi qu'on s'attaque souvent aux problèmes d'itinérance, en les modifiant légèrement cependant, parce que dans ces cas, les efforts visent une situation socioéconomique en même temps que les rouages du marché. Compte tenu des dimensions sociales de l'itinérance (c.-à-d. les problèmes de toxicomanie et d'alcoolisme, de maladie mentale ou physique chronique), les mesures sociales comme les services de consultation et de préparation à la vie quotidienne s'imposent également souvent (INSA, 2004a).

Du côté du marché, les méthodes axées sur l'offre et les mesures sociales ciblées ont leurs avantages et leurs inconvénients. Si toutes les méthodes dont nous allons parler se sont révélées efficaces dans certaines circonstances, il est maintenant généralement admis que la grande diversité des problèmes de logement et des conditions rencontrés par les individus nécessite des interventions adaptées aux besoins de la collectivité. Certaines situations exigeront une action sur l'offre; d'autres, un soutien de la demande, mais comme le montre de plus en plus clairement la recherche, les initiatives où se conjuguent

les méthodes d'action sur l'offre et les méthodes de gestion de la demande sont souvent les plus efficaces. Nous abordons plus loin le bien-fondé de cette démarche plus générale.

Méthodes d'action sur l'offre

Beaucoup de gens prétendent que l'offre d'habitations devrait être laissée à elle-même, car la dynamique du marché aboutit toujours au meilleur équilibre qui soit entre l'offre, la demande et le prix. Malheureusement, si le marché fonctionne normalement très bien pour les personnes au-dessus d'un certain niveau de revenu, peu d'ajustements se produisent naturellement pour répondre aux besoins des pauvres. Par conséquent, une certaine forme d'intervention est souvent nécessaire pour combler les échecs du marché, même si une entente sur la forme de cette intervention n'est pas pour demain.

Projets de construction de grande envergure

Les initiatives fondées sur l'offre prenaient autrefois souvent la forme de grands projets de l'État visant la construction d'un grand nombre d'unités d'habitation abordables (normalement grâce à un loyer établi en fonction du revenu). Conçus essentiellement d'après un même plan directeur ou sur un seul et même concept d'aménagement immobilier, ces « projets » produisent généralement des îlots monolithiques au milieu de quartiers résidentiels à usage mixte. Leurs attributs ont fait beaucoup, pour le meilleur ou pour le pire, pour attirer l'attention sur les malheurs des pauvres.

Cette approche entraîne manifestement plusieurs problèmes. Les agglomérations voisines sont souvent hostiles à la présence en force de tant de personnes économiquement faibles et à la concentration des services et des mécanismes d'aide sociale qu'ils exigent[6]. Du fait qu'ils sont extrêmement circonscrits sur le plan géographique, ces grands ensembles risquent aussi de stigmatiser ceux qui y vivent, ce qui ne peut qu'accroître l'exclusion sociale dont ils souffrent (Équipe de collaboration de Regent Park, 2002, p. 21).

De plus, si la conception a été fondée sur des hypothèses erronées ou si les agglomérations voisines ont évolué de manière incompatible avec ces hypothèses de départ, les aspects négatifs de cette approche pourraient s'accentuer. Par exemple, au Canada, le premier de ces projets a été le complexe de Regent Park à Toronto, en Ontario, qui abrite aujourd'hui quelque 7 500 personnes (Toronto Community Housing, s.d., p. 1). Bien qu'on ait observé un profond sentiment d'appartenance dans cette collectivité, l'esthétique urbaine adoptée pour Regent Park – qui privilégiait la création de grands espaces verts et de voies piétonnières dans les limites du complexe et non les voies de circulation à destination des quartiers voisins – était désuète et isolait du monde extérieur les économiquement faibles qui vivaient à Regent Park. Ajouté au manque d'aménagements commerciaux au sein du quartier, cet état de choses avait plusieurs conséquences néfastes, notamment celle de limiter les perspectives d'emploi et de restreindre les réseaux sociaux à l'extérieur du grand ensemble (Équipe de collaboration de Regent Park, 2002, p. 79-88).

Ce sont les problèmes de ce genre qui ont jeté le discrédit sur les projets d'habitation de grande envergure. Ne sachant pas ce que l'avenir tient en réserve, les pouvoirs publics hésitent à juste titre à consacrer des ressources à l'aménagement de grands ensembles domiciliaires qui ne s'intégreront peut-être pas bien à leur milieu. Ils recherchent donc de nouveaux moyens pour infléchir l'offre sur le marché du logement.

Initiatives de mise en valeur de la vie communautaire

Aujourd'hui, les programmes qui veulent agir sur l'offre de logements abordables sont plus proches de la base (en ce sens qu'ils sont conçus à l'échelle locale, souvent grâce à des ressources fédérales et provinciales) et s'efforcent d'intégrer les personnes qui ont du mal à se loger dans des collectivités bien établies. Cette approche est plus sensible aux forces et aux atouts propres à la collectivité, ce qui constitue un progrès important si l'on considère les questions de logement dans le contexte général de la pauvreté et de l'exclusion. Ainsi, le gouvernement du Canada a mis en place les différents volets du Programme d'aide à la remise en état des logements (PAREL) dans le but de fournir des fonds à ceux qui se proposent de rénover les parcs de logements inférieurs aux normes (SCHL, 2005a).

Les municipalités soutiennent également l'aménagement de nouveaux parcs de logements abordables par le biais d'activités urbanistiques qui imposent parfois l'inclusion d'habitations à loyer modéré dans les nouveaux immeubles domiciliaires ou offrent des incitatifs à cette fin. Ajoutée aux communications et à l'information du secteur privé, une réglementation de ce genre peut être très efficace et non conflictuelle, comme l'a démontré le Saskatoon Housing Initiatives Partnership (SHIP, voir ci-dessous).

Toutefois, la coopération n'est pas toujours facile à obtenir dans les villes où les terrains manquent, où les coûts de construction sont élevés et où le marché du logement est inflationniste. Dans ces agglomérations, les promoteurs immobiliers risquent de résister aux initiatives susceptibles de réduire leur rendement. Il ne faut pas en conclure que les initiatives de mise en valeur sont impossibles en pareil cas. Cette situation amenuise cependant les capitaux que les investisseurs privés peuvent placer et accroît le risque de conflit entre les intervenants du secteur public et du secteur privé. De ce fait, les administrations municipales doivent parfois mettre sur la table des ressources ou des stimulants supplémentaires pour éveiller l'intérêt des promoteurs, ce qui risque de nuire à la rentabilité de cette démarche et de rendre les autres mécanismes de règlement des problèmes de logement plus séduisants.

Nouvelles formes d'habitation

D'aucuns prétendent qu'une réforme plus fondamentale des parcs de logements s'impose. À l'occasion d'une récente table ronde PRP-CRSH sur les questions de logement, on a fait remarquer que, contrairement à ce qui se passait dans d'autres pays, au Royaume-Uni, par exemple, les structures de réglementation et de

soutien financier du système de logement canadien favorisaient certaines formes d'habitations (unifamiliales individuelles) au détriment d'autres. Ce phénomène a entraîné le sous-développement d'autres formes de constructions résidentielles et de types d'habitations qui pourraient être plus abordables pour de nombreux Canadiens et Canadiennes.

Habitat pour l'humanité a imaginé plusieurs formes de logement non traditionnelles qui pourraient être propices à la création d'habitations moins coûteuses (encadré 3). En abaissant les coûts, les réformes de ce genre pourraient accroître sensiblement la production de logements abordables, surtout dans les situations semblables à celles que nous décrivions plus haut, où l'aménagement immobilier est déjà fort coûteux. Toutefois, dans bien des cas, pour que ces innovations se concrétisent, il faudrait assouplir les programmes actuels de soutien du revenu et de financement de la construction, de même que les règlements de zonage. Comme ils mobiliseraient un large éventail d'intervenants, ces changements exigeraient une coordination soigneuse entre les gouvernements.

Encadré 3

Les nouvelles formes de logement et leurs entraves

Habitat pour l'humanité international, une organisation chrétienne œcuménique à but non lucratif œuvrant dans le logement, a imaginé plusieurs formes nouvelles d'habitation qui pourraient réduire le coût du logement et partant, accroître l'offre de logements abordables :

- Le concept de la « Maison espace vivant » / « Maison évolutive » – maisons dont, à la construction, seules les pièces de base sont aménagées – le reste étant terminé ou ajouté quand le revenu le permet et que le besoin s'en fait sentir.
- Le quattroplex – habitation semblable en apparence à une grande maison individuelle, mais renfermant en réalité quatre logements – la mitoyenneté des murs, du toit et des fondations et le partage du terrain accroit l'abordabilité.
- La maison préfabriquée – son coût d'installation peut être inférieur de 35 % à celui d'une maison conventionnelle.

Certaines de ces nouvelles formes d'habitation ont été mises à l'essai avec succès au Canada. Par exemple, des quattroplex ont été construits dans un lotissement de Brampton, en Ontario. Les politiques de zonage et les codes du bâtiment qui limitent les variantes au sein des agglomérations entravent toutefois la généralisation de ces nouvelles formules. Des partenariats novateurs entre le secteur privé, le secteur du bénévolat et tous les paliers de gouvernement s'imposent aussi si l'on veut réaliser les économies d'échelle nécessaires pour exploiter au mieux ces nouveaux types d'habitation. Habitat pour l'humanité estime que pour promouvoir cette cause, il faut absolument informer le secteur public et les organismes sans but lucratif afin de susciter une prise de conscience et de lutter contre certaines réactions (du type « pas dans ma cour ») qui continuent à restreindre l'innovation.

Source : Habitat pour l'humanité Canada (2003) p. 25.

Méthodes de gestion de la demande

Du côté de la demande, les interventions qui s'efforcent d'accroître le pouvoir d'achat des individus sont nombreuses. Théoriquement, on tient compte en partie des coûts de logement lorsqu'on calcule le montant des prestations d'aide sociale. Cependant, malgré les fréquentes augmentations des coûts du logement, ce montant et l'admissibilité aux prestations ont souvent été gelés ou réduits, ce qui

rend cette aide insuffisante pour les besoins fondamentaux qu'elle doit combler (Pomeroy, 2001, p. 5).

Allocations-logement

En dehors de l'aide sociale, une des façons les plus connues de stimuler le pouvoir d'achat individuel est la subvention au logement pour les personnes qui répondent à certains critères. La Colombie-Britannique, le Manitoba et le Québec ont instauré des programmes d'allocations dans le cadre desquels les personnes qui remplissent certaines conditions reçoivent une allocation-logement en espèces. D'autres programmes existent aussi, mais leur utilité dépend énormément de leurs dispositions particulières. Dans certains cas, les bons de logement vont directement au propriétaire, ce qui peut contribuer à la stigmatisation et à la discrimination du fait que le locataire est ainsi assimilé à la classe des démunis. En fin de compte, conjuguée aux préjugés contre la pauvreté en général ou les caractéristiques personnelles (sous forme de racisme, etc.), cette association peut aboutir à la discrimination, ce qui complique l'obtention d'un logement et fait obstacle à l'inclusion sociale. Le Projet pilote sur les besoins urgents d'aide aux sans-abri de la ville de Toronto a cependant administré récemment la preuve que les bons de logement pouvaient être efficaces et qu'on pouvait éviter la stigmatisation sur un marché de l'habitation où l'offre de logements locatifs était suffisante (encadré 4).

L'efficacité des programmes axés sur les allocations-logement dépend souvent énormément de la conjoncture. Sur un marché du logement où l'offre est abondante (c'est-à-dire où le taux d'inoccupation est élevé), les propriétaires semblent bien accueillir ces programmes et sont même parfois heureux de la sécurité du revenu que l'aide gouvernementale offre à leurs locataires.

Par contre, si l'offre est rare, les propriétaires deviennent beaucoup plus sélectifs, exigeant des lettres de référence, un revenu minimum ou un rapport minimum loyer/revenu pour départager les éventuels locataires. Ce phénomène équivaut en fait à exercer une discrimination contre ceux qui cherchent un logement abordable. Certains groupes, comme le Centre for Equality Rights in Accommodation (CERA) en Ontario, ont réussi à contrer à plusieurs reprises ces formes de discrimination en invoquant les codes des droits de la personne et les règlements provinciaux sur le logement (The Centre for Equality Rights in Accommodation, s.d.). Néanmoins, la difficulté de faire respecter ces règlements et ces droits et la mauvaise volonté toujours possible de la part des parties poursuivantes peuvent rendre ces obstacles difficiles à surmonter.

L'efficacité des allocations-logement en cas de raréfaction de l'offre se voit par ailleurs limitée du fait que lorsque les loyers augmentent, les niveaux de subventionnement doivent augmenter eux aussi pour demeurer utiles. Le rapport coût/efficacité de cette démarche peut s'en trouver sapé, surtout si l'on songe que ces ressources ne provoquent pas directement d'ajustement structurel sur le marché, par exemple la construction de nouvelles unités locatives. Compte tenu de ces problèmes, il faudrait en grande partie limiter les allocations-logement aux

marchés où le taux d'inoccupation est assez élevé et où l'offre de logements abordables est bonne.

Encadré 4

Projet pilote sur les besoins urgents d'aide aux sans-abri de la ville de Toronto

Tent City est la première grande colonie de squatters de l'histoire récente de Toronto. Formé en 1998 par un petit groupe de sans-abri sur un site industriel à l'abandon appartenant à Home Depot, ce bidonville a pris de l'ampleur et s'est enrichi de plusieurs maisons construites de toutes pièces à l'aide de matériaux de fortune. Il était peuplé de personnes qui répondaient en tous points à la définition classique des « difficiles à loger » (beaucoup souffraient de maladie mentale, d'alcoolisme et de toxicomanie); tous les efforts pour reloger les occupants de cette petite communauté ont échoué. Le 24 septembre 2002, les habitants du bidonville ont été expulsés et beaucoup ont perdu les rares effets qu'ils possédaient.

Le Projet pilote sur les besoins urgents d'aide aux sans-abri a été mis sur pied pour trouver une solution à la brusque transplantation de ces personnes. Il a prouvé que sur un marché du logement où l'offre était moyennement abondante, un programme de supplément au loyer accompagné de mesures sociales (consultation et défense des droits, par exemple), permettait d'assurer l'hébergement des personnes qui seraient autrement considérées comme difficiles à loger. Les évaluations du programme ont été très encourageantes. Quand ils ont réussi à louer leur premier appartement, la plupart des participants font preuve de beaucoup de stabilité. De plus, l'obtention d'un logis leur a permis d'améliorer leur qualité de vie et de se lancer dans des activités de développement personnel, par exemple des cours, des séances de traitement pour toxicomanes et des programmes de réadaptation.

Le mieux, c'est peut-être que cette approche globale s'est révélée moins coûteuse par jour que les méthodes traditionnelles pour venir en aide aux sans-abri, l'aménagement de refuges, par exemple. L'élargissement des activités a toutefois été entravé par les mécanismes de financement souvent rigides. S'il est possible de trouver des fonds pour les approches nouvelles quand il s'agit d'expériences à petite échelle ou de projets pilotes, les mécanismes de financement adaptés aux initiatives de grande envergure privilégient le plus souvent les approches traditionnelles. Cette question doit absolument faire l'objet d'un examen supplémentaire de la part de tous les ordres de gouvernement.

Source : Ville de Toronto (2004).

Aide au financement

Pour ceux qu'on appelle « les mieux nantis des moins bien nantis », les programmes d'accession à la propriété sont eux aussi des formes d'intervention sur la demande, et la SCHL en a mis au point avec de nouveaux règlements de financement et d'emprunt pour les acheteurs d'une première maison. Par ailleurs, des initiatives plus novatrices ont fait leur apparition, par exemple les approches fondées sur l'actif, qui encouragent à épargner en vue d'acheter une maison. On peut citer comme exemple le programme Mai$on en banque, initiative de la SCHL conçue et administrée par Social Enterprise and Development Innovations (SEDI) (encadré 5).

Encadré 5

Mai$on en banque – essai d'approche fondée sur l'actif

Si on pense actif, une maison est plus qu'un lieu de vie, c'est aussi la pierre angulaire de la sécurité financière et le moyen de donner aux enfants une stabilité certaine. Pour les petits salariés, la possession d'une maison semble souvent impossible. Les programmes gouvernementaux actuels d'accession à la propriété et de crédit d'impôt sont hors d'atteinte pour les personnes à faible revenu, et dans les grandes villes comme Toronto où le prix de l'immobilier est élevé, les maisons à prix abordable sont loin d'être assez nombreuses pour répondre à la demande.

En mai 2004, la SCHL a retenu les services de Social Enterprise and Development Innovations (SEDI) pour entamer la phase de conception du projet pilote Mai$on en banque. Le projet est conçu pour seconder les Canadiens et les Canadiennes à faible revenu qui veulent mettre de l'argent de côté dans un compte individuel de développement (CID). Les participants peuvent y déposer leurs économies et se voir accorder en échange un crédit d'impôt d'un montant équivalent. Les sommes déposées dans ce compte doivent avec le temps pouvoir payer le versement initial d'une maison.

Source : SEDI (2004).

Méthodes mixtes

D'après les recherches et l'expérience récentes, le mélange d'action sur l'offre et de gestion de la demande peut donner d'excellents résultats. Ainsi, le Saskatoon Housing Initiative Partnership a combiné des initiatives axées sur l'offre, qui mobilisaient les ressources du secteur privé dans le cadre d'un plan d'urbanisme avant-gardiste, avec des soutiens du côté de la demande dans le domaine des subventions aux consommateurs afin de restructurer efficacement le bas de gamme du marché du logement de Saskatoon (encadré 6). Les initiatives qui ne visent qu'un seul côté du marché du logement ont peu de chances d'entraîner un changement si radical.

Encadré 6

Le Saskatoon Housing Initiatives Partnership (SHIP)

Le Saskatoon Housing Initiatives Partnership facilite les investissements sociaux et économiques dans la collectivité en faisant appel aux ressources et aux intervenants du secteur privé pour construire des logements communautaires destinés aux personnes à faible revenu.

En adoptant une approche systématique à l'égard de tous les aspects du système de logement (financement, construction, mesures sociales, règlements, urbanisme, etc.), ce programme a réussi à exploiter tant le côté de l'offre que celui de la demande pour soutenir l'entrée des petits salariés sur le marché. L'innovation a été particulièrement remarquable dans les efforts déployés pour mobiliser les constructeurs grâce à des programmes d'information qui mettaient en évidence, dans les plans d'urbanisme, les débouchés non exploités et fixaient des objectifs de construction stricts et explicites en matière de logements abordables.

Ces efforts cumulés ont eu pour effet de révolutionner le marché du logement à Saskatoon. Alors qu'autrefois, le cinquième inférieur de ceux qui touchent un revenu était fort mal servi, aujourd'hui, le secteur privé construit des logements abordables pour les familles qui gagnent 33 000 $ ou moins. Cette réussite mérite qu'on s'y attarde et peut-être qu'on la reproduise, en plus grand.

Source : Mawby (2004).

Leçons apprises et écarts à combler

Avec l'expérience, nous comprenons mieux quand et comment certaines formes de soutien se montrent efficaces. Dans certains cas, ce sont les méthodes de l'offre qui fonctionnent le mieux. Dans d'autres, les méthodes de gestion de la demande semblent réserver de bons résultats. Toutefois, ce qui semble le plus prometteur, ce sont les avantages potentiels d'une démarche à multiples volets. Comme l'a montré le Saskatoon Housing Initiatives Partnership, si elle est mise en œuvre dans le souci de répondre aux besoins précis de la collectivité, une approche intégrée de ce genre permet de rajuster fondamentalement les paramètres qui président au fonctionnement d'un marché du logement. Tous les avantages des politiques interventionnistes qui conjuguent l'action sur l'offre à l'action sur la demande n'ont pas encore été étudiés à fond, mais comme ces approches permettent d'apporter les modifications attendues, il est clair que ce sont des outils puissants qui pourraient, dans les bonnes conditions, être extrêmement efficaces.

Il reste toutefois à exploiter pleinement les méthodes qui permettent d'assujettir effectivement les tentatives d'intervention sur le marché du logement aux mesures sociales plus générales. Étant donné les liens complexes qui unissent les questions de logement et à d'autres problèmes socioéconomiques, il faut à tout prix mettre un terme à leur dissociation.

Ce fossé a été partiellement comblé à l'occasion de la lutte contre l'itinérance. Comme nous l'avons déjà dit, l'itinérance n'est pas seulement le résultat de l'activité du marché du logement, mais aussi d'un large éventail de problèmes sociaux, comme l'alcoolisme, la toxicomanie et la mauvaise santé mentale et physique. L'INSA est structurée pour relever ces défis. Toutefois, si l'on excepte cet organisme et quelques programmes de la SCHL (par exemple le Programme d'amélioration des maisons d'hébergement (PAMH) pour les victimes de violence familiale), rares sont les cas remarquables de fusion entre la politique de logement et les politiques sociales dans leur ensemble. À l'extérieur du gouvernement fédéral, la situation est semblable, bien qu'ici aussi, il y ait des exceptions, par exemple le Plan de revitalisation du complexe de Regent Park (encadré 7).

Encadré 7

Le Plan de revitalisation du complexe de Regent Park

Pour essayer de résoudre les problèmes bien enracinés de pauvreté et d'intégration que vivent les résidents du complexe de Regent Park, un vaste plan de revitalisation a été élaboré. Les principaux objectifs de ce plan sont les suivants :

- construction de nouveaux logements modernes;
- usage résidentiel polyvalent (logements au loyer établi en fonction du revenu et habitations privées non subventionnées à prix abordable);
- amélioration des espaces communs;
- meilleure intégration économique et sociale aux quartiers avoisinants;
- meilleur accès à l'éducation et aux emplois dans la collectivité.

Au niveau le plus fondamental, cette initiative repose sur deux hypothèses. La première est la conviction qu'une esthétique urbaine qui favorise l'intégration sociale au milieu (par opposition au concept de l'îlot isolé que Regent Park constitue actuellement) aidera à réduire la pauvreté et à renforcer l'inclusion. La seconde est la doctrine du renforcement de l'autonomie individuelle grâce à de sérieuses consultations publiques qui, on l'espère, maintiendra et approfondira la participation de la collectivité.

Cette initiative communautaire, qui devrait coûter 450 millions de dollars et demander 10 ans, devrait permettre de régler plusieurs problèmes socioéconomiques, par exemple l'intégration des immigrants.

Sources : Équipe de collaboration de Regent Park (2002); Toronto Community Housing (s.d.).

Ce fossé qui divise les politiques sociales peut réduire l'efficacité des programmes de logement et saper le rôle que la politique de logement peut jouer dans la réalisation d'autres objectifs sociaux, notamment sur le plan du marché du travail. Comme l'a prouvé le programme californien Co-Abode, une approche de cet ordre est l'occasion idéale pour s'attaquer à divers problèmes socioéconomiques (encadré 8). Ce type de possibilité reste toutefois inexploré.

Encadré 8

Co-Abode – Habitations partagées pour mères seules

Le programme Co-Abode Single Mothers House Sharing est une initiative d'un organisme californien à but non lucratif. Son objectif est de donner aux mères chefs de famille monoparentales les ressources dont elles ont besoin pour nouer des relations et se créer une vie enrichissante, pour elles-mêmes et leur famille. Pour ce faire, il facilite la cohabitation de plusieurs familles dirigées par une femme seule dans une même habitation, ce qui réduit leurs frais et leur permet d'élargir leur réseau de soutien.

Co-Abode prouve que la cohabitation a des avantages pour certains groupes vulnérables. L'objectif est de fournir un endroit où les gens peuvent remettre de l'ordre dans leur vie. Le programme s'efforce en outre de trouver des personnes capables de cohabiter et susceptibles de s'offrir mutuellement un soutien social valable. Si cette formule est riche de promesses, il faut souvent, pour la reproduire au Canada, remanier les règlements de zonage, ce qui prouve une fois de plus la nécessité d'une approche concertée de la part de tous les acteurs sociaux.

Source : Co-Abode (s.d.).

Toutefois, ces approches ne sont pas seulement globales, conjuguant comme elles le font l'action sur l'offre et l'action sur la demande; elles sont aussi horizontales en portée, car elles mobilisent différents ministères et ordres de gouvernement dans la poursuite d'objectifs synergiques. Elles nous amènent de ce fait tout naturellement à nous poser la question de la gouvernance.

Modèles de gouvernance

De par la Constitution, le logement est généralement considéré comme du ressort des provinces. Toutefois, comme d'innombrables objectifs et extrants des programmes et des politiques fédéraux dépendent de cet enjeu, la question du logement est devenue plus complexe et plus ambiguë. Du même coup, en prenant au cours du dernier demi-siècle plusieurs initiatives, le gouvernement du Canada a continué d'établir sa présence de fait dans ce secteur stratégique. Il en est résulté un certain nombre d'ententes axées, à divers moments, tant sur les interventions du côté de la demande (assistance hypothécaire, bons de logement, etc.) que sur les programmes qui agissent sur l'offre (le plus souvent sous forme de construction de logements sociaux à petite ou grande échelle).

Le système actuel

Le système actuel est né d'une série de décisions prises au cours de la dernière décennie par le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. Au milieu des années 1980, l'aide fédérale au logement s'est essentiellement concentrée sur l'offre, plus particulièrement sur la construction de logements sociaux. À cet égard, le gouvernement fédéral était la principale source de financement des grands projets lancés par tous les ordres de gouvernement ainsi que par les organismes sans but lucratif et les coopératives. Sa participation a cependant commencé à décroître quand le financement déficitaire des programmes sociaux a pris fin et que les provinces ont recommencé à réclamer le retrait du fédéral de nombreux secteurs qui étaient techniquement de leur ressort, par exemple le logement et le phénomène des sans-abri. En 1996, en ratifiant neuf ententes de transfert des responsabilités avec la plupart des provinces, le gouvernement du Canada transférait l'administration et la responsabilité du logement social aux provinces (Carter, 2000, p. 1-6).

Tout de suite après, la présence du gouvernement du Canada dans le domaine du logement social s'est retrouvée très restreinte. Demeuraient de son ressort les programmes de logement dans les réserves autochtones et les services et initiatives de soutien destinés à certains groupes, par exemple les personnes handicapées, âgées ou victimes de violence familiale. Les coopératives d'habitation et les programmes qui fournissaient des fonds de démarrage limités pour la construction de logements sociaux par des groupes locaux restaient eux aussi de la compétence du gouvernement fédéral. De plus, ce dernier s'est engagé à continuer à financer les initiatives lancées avant les ententes, encore que ce financement dût cesser à l'expiration des ententes en question (Carter, p. 5-6; Carter et Polevychok, p. 3-4; Bureau du Conseil privé, 2004; SCHL, 2004c; INSA, 2004; SCHL, 2005d). En fin de compte, ces ententes ont écarté le gouvernement du

Canada des leviers politiques qui lui auraient permis de prendre une part active à une politique nationale sur le logement social.

Cette situation n'a pas contenté grand monde. Le gouvernement fédéral répugnait à cet arrangement qui l'excluait en grande partie d'un dossier social d'une énorme importance. De leur côté, les provinces et les territoires, de même que les activistes en matière de logement, déploraient la perte des ressources que le gouvernement du Canada avait toujours mises à leur disposition pour financer de nouveaux programmes. Par la suite, en 1999, les pouvoirs fédéraux ont amorcé leur rentrée dans le domaine du logement social et de l'itinérance, à un tout autre titre toutefois que par le passé. Cette rentrée était essentiellement axée sur le logement abordable. En outre, en accord avec l'esprit des ententes de transfert des responsabilités conclues dans les années 1990, la planification et la mise en œuvre de la politique de logement restaient de compétence provinciale. L'INSA du gouvernement fédéral (inauguré en 1999) et le Programme de logement abordable (PLA) se sont attachés à faciliter et à créer des partenariats et à optimiser les investissements pour soutenir ces activités (encadré 9).

Encadré 9

Le Programme de logement abordable du Canada

Le 30 novembre 2001, les ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux responsables du logement ont convenu d'un cadre destiné à accroître l'offre de logements abordables au Canada. Dans le cadre de cette entente, le gouvernement du Canada a négocié dans les années suivantes des ententes individuelles avec chaque province et territoire aux fins de mettre sur le marché des logements abordables dans tout le pays, soit en en construisant de nouveaux, soit en remettant les anciens en état.

Selon la formule du partage des coûts, le gouvernement du Canada a engagé initialement dans le programme la somme de 680 millions de dollars. Par la suite, un financement complémentaire de 320 millions de dollars aura porté le total de l'investissement fédéral au titre du Programme de logement abordable à un milliard de dollars à la fin de 2007-2008. Les contributions provinciales et territoriales de contrepartie peuvent adopter diverses formes (c.-à-d. qu'il peut s'agir d'un apport en capital ou autre qu'en capital, ou encore d'un apport en espèces ou en nature). Les contributions provinciales et territoriales peuvent être faites par les provinces et les territoires ou par une tierce partie.

Source : SCHL (2005b).

Ces ressources financières, ajoutées aux ententes de transfert des responsabilités de la fin des années 1990, ont modifié radicalement le mode d'intervention du gouvernement du Canada dans la politique de logement du côté de l'offre. Sur le plan de la prestation, l'INSA et le PLA de la SCHL diffèrent du tout au tout, le premier agissant au niveau de la collectivité et le second dans les limites d'un cadre fédéral-provincial-territorial et aux termes d'accords administratifs bilatéraux. En principe, tous deux ont toutefois adopté le principe du financement de contrepartie, ce qui permet au gouvernement fédéral d'agir sur les niveaux d'investissement globaux du pays dans son ensemble tout en délaissant les formules à gouvernance descendante qui ne produisent pas toujours les résultats souhaités. Les provinces et les territoires conservent officiellement la haute main sur la conception et l'exécution des politiques de logement, tant du côté de l'offre

que du côté de la demande, encore qu'ils aient souvent délégué ce pouvoir aux municipalités afin de faciliter les politiques conçues à l'échelle locale.

Superficiellement, on pourrait croire qu'il s'agit là d'un modèle de gouvernance réalisable, puisqu'un contrôle local sur les solutions données, tant du côté de l'offre que de la demande, aux programmes de logement semble concorder avec les solutions locales axées sur la collectivité, et plus efficaces, que permet une optique ascendante de l'élaboration des politiques. Le succès du Saskatoon Housing Initiative Partnership et du Projet pilote sur les besoins urgents d'aide aux sans-abri de la ville de Toronto corroborent ce raisonnement. Ces programmes font néanmoins figure d'exception, et les activistes continuent à proclamer que dans le système actuel, il y a beaucoup de discours, mais peu d'action.

Le coût ultime du fossé entre la politique de logement et l'ensemble des politiques sociales

Normalement, pour remédier aux lacunes de l'actuel système de logement au Canada, des ressources supplémentaires s'imposent, surtout pour les municipalités et les groupes communautaires, afin qu'ils puissent mieux s'acquitter des responsabilités qui leur ont été confiées par les provinces. Sans doute y a-t-il une certaine vérité dans cette réflexion : en l'absence de financement régulier au chapitre du logement, les municipalités ont vraisemblablement eu du mal à prendre des mesures effectives depuis 10 ans.

Néanmoins, par l'entremise de la SCHL, le gouvernement du Canada engage déjà approximativement deux milliards de dollars par an pour répondre aux besoins en logement des Canadiens et Canadiennes à faible revenu qui vivent dans les quelque 636 000 habitations de l'actuel parc immobilier. Il s'est engagé à investir 1,8 milliard de dollars d'ici à l'an 2008 pour essayer de combler le besoin croissant de logements abordables, de services de logement pour les sans-abri et de rénovation du parc résidentiel actuel (SCHL, 2005c). La SCHL et le Secrétariat national pour les sans-abri mettent par ailleurs des ressources humaines et des chercheurs au service de l'établissement de partenariats communautaires qui s'intéressent aux difficultés de logement et aux problèmes d'exclusion. À cela vient s'ajouter en vertu du projet de loi C-48 un montant de 1,6 milliard de dollars pour le logement à prix modique. Les investissements supplémentaires de toutes tailles que consentent les provinces et les territoires au chapitre tant de l'offre de logements que de l'abordabilité viennent multiplier l'effet de ces engagements financiers. Peut-être un surcroît de ressources est-il nécessaire, comme certains le prétendent, mais les engagements actuels montrent que les gouvernements se sont rendu compte qu'il fallait agir, et qu'ils ont consacré à ce secteur un considérable capital humain et financier.

Or, les accusations de négligence et de sous-financement se focalisent sur les symptômes d'une faille de la politique de logement canadienne, une faille plus profonde qui rend les interventions concertées de grande envergure difficiles à

définir et à mettre en œuvre. Malgré la présence croissante du mot « horizontal » dans les débats sur les politiques publiques à tous les paliers, il subsiste un fossé conceptuel entre ceux qui s'intéressent au premier chef aux problèmes de logement et ceux qui s'attachent aux questions plus générales de la politique sociale (Vaillancourt et Ducharme, 2001, p. 7-8). Nous l'avons dit, ce fossé a limité l'efficacité des initiatives individuelles prises pour résoudre les problèmes de logement. C'est toutefois au niveau de la gouvernance que se fait sentir tout le poids de cette division, car elle a sapé les efforts pour mieux coordonner les investissements des gouvernements, des organismes à but non lucratif et des autres partenaires.

Il s'agit là d'un problème intrinsèque du système, qu'il est impératif de résoudre. Dans le système fédéral complexe du Canada, les tentatives de résolution des problèmes sociaux ont beaucoup plus de chances de réussir si l'on part d'une même conception de la nature des enjeux et de leurs liens avec les autres défis à relever en matière de politiques. Tel est plus particulièrement le cas de la question du logement qui a toujours été, dans la pratique, une source d'ambiguïté sur le plan des compétences et un dossier de politique qui a des répercussions sur plusieurs autres enjeux socioéconomiques.

Accords de gouvernance possibles

Comme l'a dit Carter, « si l'on veut résoudre réellement le problème du logement, il faut maxiser le rendement des investissements actuels en intégrant le logement à l'ensemble des programmes de développement économique et social qui répondent à l'éventail des besoins des individus et de leurs collectivités » (Carter, 2000, p. 21) [traduction]. Conformément à l'approche stratégique horizontale prônée dans le présent rapport, un cadre de gouvernance édifié selon cette nouvelle conception serait de portée extrêmement horizontale. Après avoir fixé des objectifs concrets, on pourrait développer les compétences et déterminer les pratiques exemplaires. On pourrait alors attribuer les responsabilités à ceux qui sont le mieux placés pour s'en acquitter compte tenu de ce que nous savons maintenant de la situation du logement au Canada. Vu sous cet angle, le modèle idéal de gouvernance n'est peut-être pas très éloigné de ce que nous possédons maintenant, car de nombreux éléments du système actuel semblent fondamentalement corrects.

Les structures actuelles de gouvernance du côté de l'offre semblent appropriées

À l'heure actuelle, les trois ordres de gouvernement sont engagés à des degrés divers dans le financement, la conception et l'exécution de programmes d'action sur l'offre et chacun d'eux semble l'être sous des formes qui correspondent bien à leurs atouts. En fournissant des ressources financières, le gouvernement du Canada peut répondre aux besoins divers des différents secteurs de compétence et faciliter l'établissement, dans l'ensemble du Canada, d'un plancher d'investissement qui garantirait à tous les Canadiens l'accès des logements convenables. Les provinces et les territoires sont idéalement armés et placés pour s'attaquer à divers problèmes à l'intérieur de leurs frontières et pour agir à titre d'observateurs vis-à-vis des municipalités. Enfin, comme la conception et la mise

en œuvre sont souvent laissées au palier municipal, il est beaucoup plus simple de faciliter l'élaboration d'approches ascendantes adaptées aux différents problèmes de logement qu'éprouvent les collectivités. Au palier supérieur, ce mélange de rôles et de responsabilités semble approprié, mais la pénurie de logements abordables persistera vraisemblablement tant que tous les gouvernements ne tireront pas pleinement parti des points forts de ces dispositions et que la fusion avec les mesures sociales destinées aux individus ne sera pas totalement opérée.

Les structures de gouvernance du côté de la demande doivent être mieux définies

Pour ce qui est des mesures sociales qui visent les individus, les structures de gouvernance sont beaucoup plus variées. Si ce phénomène s'explique sans nul doute par une foule de raisons, le coût direct assez faible de ces soutiens, en comparaison des considérables mises de fonds qu'exige normalement la construction domiciliaire, autorise probablement une plus grande diversité. Par ailleurs, le repli opéré récemment par le gouvernemental fédéral à l'égard de cette question (mises à part les mesures d'accession à la propriété) ajouté aux expériences faites par les provinces, les municipalités, les organismes à but non lucratif et d'autres instances a permis l'implantation de divers régimes et l'adoption de différents programmes.

Un ensemble à ce point complexe de programmes de soutien du revenu pourrait sembler, à première vue, faire obstacle à la fusion des méthodes d'action sur l'offre et des méthodes de gestion de la demande en vue d'élaborer une politique de logement et de faire concorder ces mesures sociales avec les orientations plus générales. Cela créerait une situation où le type de soutien disponible aux individus et son étendue peut varier d'un endroit à l'autre. Même si les soutiens demeurent inchangés, les fournisseurs de services et les structures administratives qui sous-tendent les programmes peuvent différer, engendrant ainsi des défis supplémentaires pour la fusion. En raison de cette complexité, les efforts visant à améliorer la coordination des mesures de soutien de l'offre et de la demande pour améliorer l'efficience et l'efficacité pourraient s'avérer compliquer.

Vers l'unification

Plusieurs modèles ont été proposés en vue d'harmoniser cette panoplie de mesures sociales. Certains chercheurs, Kent, par exemple, préconisent de départager clairement les responsabilités fédérales et provinciales des programmes sociaux de logement. Dans cette optique, le gouvernement fédéral affecterait des ressources aux particuliers par le biais de suppléments au loyer qui prendraient la forme de crédits d'impôt remboursables. Les provinces et les territoires, de même que les municipalités, s'attacheraient à l'offre de logements sociaux en vue de répondre aux besoins locaux et à la santé générale du marché de l'habitation. Les rôles envisagés pour chacun des acteurs dans cette proposition ne sont pas sans précédent dans le système fédéral canadien; on retrouve en effet des éléments du modèle de Kent dans différentes structures de gouvernance adoptées pour la politique de logement depuis la Deuxième Guerre mondiale (Kent, 2002)[7].

D'autres chercheurs prônent le prolongement et l'élargissement des dispositions actuelles. Par exemple, dans un rapport récemment établi pour les Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques (RCRPP), Carter et Polevychok demandent que le gouvernement fédéral joue un plus grand rôle dans la construction de logements sociaux, que les provinces soutiennent les initiatives locales afin d'intégrer le logement aux autres dossiers socioéconomiques, et que les municipalités s'efforcent de renforcer les capacités de conception et d'exécution à l'échelle locale. Les rôles et les responsabilités envisagés dans ce système sont assez proches de ce qui existe déjà. Comme le font remarquer les auteurs du rapport des RCRPP, cette structure serait plus propice aux partenariats horizontaux (Carter et Polevychok, 2004, p. 30-38). Les difficultés suscitées par le système en vigueur portent toutefois à croire que la complexité des relations intergouvernementales qui marque cette structure de gouvernance pourrait continuer à entraver l'action.

Les deux modèles décrits ci-dessus, de même que les propositions de réforme de la gouvernance dans ce secteur de politique, comportent des avantages et des inconvénients. De façon générale, il est sans doute possible de combler les lacunes de la plupart des structures de gouvernance, mais seulement dans le cadre d'une conception commune élargie de la place occupée par le logement dans l'édifice général des politiques sociales. Quel est le rôle du gouvernement fédéral? Quels sont ceux des provinces? Comment faut-il mobiliser le secteur privé? Quelle doit être l'interaction des programmes sociaux gouvernementaux avec le marché du logement locatif privé? Il est impossible de donner une bonne réponse absolue à ces questions, mais c'est seulement en partant d'une conception commune que les gouvernements, le secteur privé, les groupes locaux et les autres partenaires de la politique sociale pourront cerner les lacunes et déterminer l'endroit et le moment où des liaisons devront être instaurées. Les acteurs et les ressources pourront alors être rapidement mobilisés quelle que soit la structure de gouvernance adoptée.

Encadré 10

L'Initiative de partenariats en action communautaire (IPAC)

L'IPAC, la pierre angulaire de l'INSA, a été lancée en 1999 pour créer une approche plus concertée de la lutte contre l'itinérance au Canada. Outre qu'elle apporte une aide financière aux collectivités, l'IPAC les encourage à travailler avec les gouvernements provinciaux et territoriaux, les municipalités, le secteur privé et le secteur bénévole pour renforcer les capacités existantes et trouver de nouvelles solutions aux problèmes de l'itinérance.

L'IPAC vise à augmenter la disponibilité et l'accessibilité des divers services et installations du continuum de services, de l'itinérance à l'autonomie — refuges d'urgence, logements de transition/supervisés, prévention. Les collectivités reçoivent un montant maximum qui doit être jumelé à d'autres sources (par exemple collectes de fonds, commanditaires locaux, etc.), ce qui les oblige à expliquer la façon dont leurs activités se poursuivront une fois l'aide financière de l'IPAC terminée. Les projets financés soutiennent les secteurs prioritaires cernés grâce au processus de planification communautaire.

Jusqu'à présent, les commentaires de la collectivité sur l'efficacité de cette démarche ont été positifs dans l'ensemble. L'optique fondamentale de ce programme, conçu pour soutenir non seulement les initiatives individuelles, mais encore le développement de l'autonomie et des capacités de la collectivité, était un modèle sur lequel d'autres programmes de logement pourraient prendre exemple.

Source : INSA (2004c).

La nécessité de cette conception holistique du rôle joué par le logement dans le cadre socioéconomique général a été reconnue dans le récent rapport des RCRPP (Carter et Polevychok, 2004, p. 40). Il faut cependant plus que des recherches, des projets pilotes et un dialogue généralisé pour la susciter : un mécanisme opérationnel, peut-être inspiré de l'Initiative de partenariats en action communautaire (IPAC) de l'INSA ou de leur nouvelle Initiative pour la revitalisation des quartiers (IRQ), dans le cadre de laquelle les gouvernements, les groupes communautaires, les chercheurs et d'autres partenaires de la politique sociale peuvent faire appel les uns aux autres pour étudier ces questions et se livrer à ces activités (encadrés 10 et 11). Les efforts concertés de ce genre visent à acquérir de l'expérience et des connaissances nécessaires pour instaurer une démarche vraiment horizontale en matière de logement et de politique sociale. En outre, ces initiatives cherchent à établir et à entretenir les relations et la culture de coopération requises pour que cette approche holistique soit concertée à tous les niveaux du processus des politiques sociales. Ce n'est que dans un cadre stratégique de ce genre que l'on assurera à long terme l'utilité d'une optique de gouvernance intégrée.

Encadré 11

Initiative de revitalisation des quartiers (IRQ)

L'Initiative de revitalisation des quartiers (IRQ) permettra d'examiner des approches applicables à des projets locaux de revitalisation des quartiers, susceptibles de renforcer la capacité des particuliers et des familles d'édifier et de maintenir des collectivités fortes et saines propices à l'amélioration de la sécurité publique, à la réduction des incidences de l'itinérance, de la pauvreté et de l'exclusion. De concert avec les résidents locaux, des organismes à but non lucratif et des partenaires des secteurs public et privé, cette nouvelle initiative réunit les ressources de façons novatrices pour trouver des solutions locales au développement et à la revitalisation des collectivités.

La priorité absolue de l'IRQ est d'apprendre à améliorer les conditions d'existence des individus et des familles. À cette fin, elle s'efforce de renforcer la réceptivité et la coordination des stratégies en matière de politiques et de programmes tout en s'attaquant aux problèmes, tels ceux de la sécurité des personnes, de la consommation abusive d'alcool et d'autres drogues, de la santé, de la stabilité du logement, de l'apprentissage et du développement des compétences, ainsi que de l'alphabétisation. Comme il s'agit d'un projet d'acquisition de connaissances, l'initiative sera initialement mise en œuvre dans cinq collectivités de cinq villes : Surrey, Regina, Thunder Bay, Toronto et Halifax. Le bagage de connaissances et d'expérience acquises sera diffusé à l'échelle nationale afin d'éclairer la politique et la pratique. Tout dépendant des résultats de cette initiative d'apprentissage, l'IRQ pourra être mise en œuvre dans d'autres agglomérations.

Les fonds proviennent de cinq programmes dispensés par trois ministères fédéraux qui participent à l'IRQ. Ceux-ci comprennent l'Initiative nationale pour les sans-abri, le Bureau des technologies d'apprentissage et le Secrétariat national à l'alphabétisation de Ressources humaines et Développement des compétences Canada, la Stratégie canadienne antidrogue de Santé Canada, la Stratégie nationale pour la prévention du crime de Sécurité publique et protection civile Canada. Parmi les autres intervenants figurent Centraide Canada, le Caledon Institute of Social Policy, Tamarack et l'Office national du film.

Source : Tamarack (2005).

Conclusion

Fondamentalement, le mécanisme d'intervention relatif aux problèmes de logement est déjà en grande partie en place. Dans certaines régions, par exemple à Toronto et à Saskatoon, il est clair que ces questions sont effectivement en train d'être intégrées au programme général de mesures sociales et que le gouvernement fédéral, les provinces, les territoires et les autres acteurs sociaux, surtout le secteur privé, sont mobilisés. Il va de soi que les administrations locales et les acteurs communautaires doivent faire partie intégrante de l'élaboration et de l'intervention efficace pour ce qui est des politiques et pratiques en matière de logement dans le contexte de la pauvreté et de l'exclusion.

Bien que les bases institutionnelles d'une nouvelle approche du logement à multiples paliers de compétence soient déjà posées, il reste à définir un cadre stratégique généralement accepté qui permette d'exploiter ces dispositions. Dans l'idéal, ce cadre lierait sur le plan conceptuel les questions de logement aux enjeux plus généraux de la pauvreté et de l'exclusion et établirait le bien-fondé d'investissements coordonnés et appropriés qui permettraient non seulement de redresser la situation du logement au Canada mais également d'obtenir des retombées positives dans les autres secteurs de la politique socioéconomique. Une fois la cause de l'investissement gagnée, l'éventualité de nouvelles initiatives et les rôles à réserver au gouvernement fédéral, aux provinces et aux

municipalités, de concert avec les acteurs du secteur privé et de la collectivité, pourraient être débattus plus efficacement.

Le discours du Trône prononcé en automne 2004 qualifie le logement d'élément clé dans la poursuite des objectifs sociaux du Canada. Le discours a également signalé l'augmentation du budget des programmes conçus pour soutenir tant les compétences locales que les initiatives d'action sur l'offre (encadré 12). Le plus encourageant, toutefois, est le lancement d'un processus d'élaboration des politiques qui vise à mobiliser d'autres ordres de gouvernement, les groupes communautaires et le secteur privé pour concevoir des objectifs communs à moyen et à long terme en matière de logement. Dans le cadre de ces activités, le Secrétariat national pour les sans-abri et la SCHL ont organisé plusieurs séances de consultation publique, des tables rondes d'experts et un forum sur les Autochtones sans abri au début de 2005. Axées sur la nécessité d'établir des liens avec le programme social général, la volonté d'intégrer les mesures sociales aux approches de marché et l'éventualité de nouvelles ententes de partenariat, ces activités visent à établir un cadre de référence en matière de logement axé sur les partenariats qui favorisera l'obtention d'un véritable consensus sur ces enjeux et l'établissement des relations fondamentales nécessaires à l'action et à la viabilité.

Encadré 12
Engagements relatifs au logement du discours du Trône de l'automne 2004

« Le logement est l'un des fondements de la santé des collectivités et de la dignité des personnes. Le gouvernement élargira et améliorera les programmes existants, dont l'Initiative en matière de logement abordable, l'Initiative de partenariats en action communautaire à l'intention des sans-abri et le Programme d'aide à la remise en état des logements. »

Son Excellence Adrienne Clarkson, gouverneure générale du Canada
5 octobre 2004

C'est en songeant aux activités et aux enjeux susmentionnés que le PRP continue à étudier systématiquement, de concert avec plusieurs ministères, les nouvelles façons de percevoir et d'attaquer les problèmes de pauvreté et d'exclusion. Enjeu fondateur crucial susceptible de soutenir une foule d'objectifs sociaux, le logement s'encadre désormais dans la mire de ces efforts.

Notes

[1] Ces questions sont traitées à fond par la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (2004).

[2] La raison pour laquelle les chiffres cités dans cette phrase semblent beaucoup plus gros que ceux que nous mentionnions plus haut au chapitre du besoin impérieux de logement est que le terme « inférieur aux normes » est un critère peu rigoureux. Comme il est expliqué dans l'encadré 1, la SCHL classe les ménages parmi ceux qui éprouvent un besoin impérieux de logement uniquement si leur habitation ne répond pas à une des normes de taille, de qualité et d'abordabilité ET si le coût d'un logement de rechange acceptable dans la même région dépasse 30 pour cent des revenus de ces ménages. Pour déclarer un logement « inférieur aux normes », on ne fait pas appel à ce second critère, on s'intéresse exclusivement à la nature du logement actuel sans s'interroger sur l'existence de solutions de rechange. De ce fait, comme il existe souvent un logement de rechange acceptable, les sources de données montrent une fraction plus faible de ménages ayant un besoin impérieux de logement que de ménages ayant un « logement inférieur aux normes ».

[3] L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE, 1994) a défini la « région essentiellement rurale » comme une région dont plus de 50 % de la population vit dans des communautés rurales, alors qu'une « communauté rurale » possède une densité de population de moins de 150 personnes par kilomètre carré. La division de recensement sert à représenter les « régions » pour obtenir des données conformes à la définition de l'OCDE. Ces régions rurales peuvent ensuite être réparties en trois catégories : celles qui sont voisines des régions métropolitaines (régions rurales voisines), celles qui ne sont pas voisines des régions métropolitaines (régions rurales non voisines) et les régions rurales du Nord (Ehrensaft et Beeman, 1992, p. 193-224). Il existe deux types de régions urbaines : la région « intermédiaire » dont 15 % à 50 % des habitants vivent dans des communautés rurales et la région « essentiellement urbaine » où moins de 15 % de la population habitent dans des communautés rurales.

[4] Cette séparation des activités a connu une exception quand l'Initiative nationale pour les sans-abri du Secrétariat national pour les sans-abri a été annoncée en 1999. Le PAREL de la SCHL s'est montré un instrument de financement important au sein de l'Initiative de partenariats en action communautaire.

[5] La question des obstacles possibles à l'accès à un logement locatif privé est particulièrement pertinente. Il arrive que des pratiques astreignantes concernant le « pas-de-porte » (soit l'argent qui facilite l'accès au logement, comme les dépôts considérables en cas de dommages qui sont parfois exigés) entravent sérieusement la possibilité de sortir de l'itinérance absolue ou « occulte » (on désigne par ce dernier terme le partage involontaire d'un local d'habitation).

[6] Les inquiétudes et les objections exprimées par la collectivité ne sont généralement pas le fruit d'une malveillance aveugle à l'endroit des pauvres, mais plutôt d'un souci de sécurité et de protection engendré par les services d'aide et les mesures sociales (tels les sites sécuritaires pour l'injection, les maisons de transition et le logement transitionnel) qui accompagnent souvent les fortes concentrations de pauvres. Le mouvement « Action 4 Balanced Communities Downtown East (A4BCDE) » est une manifestation de ces préoccupations de la part d'un groupe local (Garden District Residents Association, s.d.). Nous n'essayerons pas d'évaluer la validité de ces convictions et de ces craintes dans le présent rapport, mais il est certain qu'elles existent et que la politique doit en tenir compte.

[7] Ce ne serait pas la première fois qu'on entendrait parler au Canada de suppléments au loyer de la part du gouvernement fédéral. Juste après la Deuxième Guerre mondiale, le gouvernement du Canada a fourni une aide sociale à la population aux fins de l'achat de maisons. La seule vraie différence entre cet ancien programme et la proposition de Kent est que cette dernière viserait les locataires et non les acheteurs.

Bibliographie

Nota : Confirmation de tous les URL en date du 17 juin 2005.

Anucha, Uzo. 2005. "Conceptualizing Homeless Exits and Returns: The Case for a Multidimensional Response to Episodic Homelessness." *Critical Social Work* 6, n° 1.
<http://www.criticalsocialwork.com/units/socialwork/critical.nsf/8c20dad9f1c4be3a85256d6e006d1089/b40960f9a84f1ffc85256fd70052f1d1?OpenDocument>.

Aubry, Tim, Fran Klodawsky, Daniel Coulombe et Lara Mills. 2004. « Identification des sous-groupes de la population des sans-abri en se basant sur l'état de santé : répercussions sur l'élaboration des programmes et des politiques ». Présentation faite à l'occasion de la Table ronde de recherche sur les politiques du PRP-CRSH, Recherches, politiques et pratiques en matière de logement dans un contexte de pauvreté et d'exclusion, 20 octobre 2004.

Begin, Patricia, Lyne Casvant, Nancy Miller Chenier et Jean Dupuis. 1999. *Les sans-abri*. Ottawa : Bibliothèque du Parlement.

British Columbia. nd. "B.C. Housing - Rent Supplements."
<http://www.bchousing.org/Applicants/Rent_Supplements.asp>.

Bunting, T., P. Fillion et R. Walks. 2003. *Ménages à risque d'itinérance : répartition dans onze régions métropolitaines du Canada*. Ottawa : Initiative nationale pour les sans-abri.

Bureau du Conseil privé, Gouvernement du Canada. 2004. *Relations intergouvernementales par secteur – Santé et programmes sociaux*.
<http://www.pco-bcp.gc.ca/aia/default.asp?Language=F&page=relations&sub=healthandsocialprograms>.

Caledon Institute of Social Policy. 1996. « Le rôle du logement dans la politique sociale ». Septième Congrès de la politique sociale canadienne.

Canadian Centre for Policy Alternatives. 2003. *Ontario Alternative Budget*. CCPA.

Carter, Tom. 2000. *Canadian Housing Policy: Is the Glass Half Empty or Half Full?* Ottawa: Canadian Housing and Renewal Association.

Carter, Tom, et Chesya Polevychok. 2004. *Housing Is Good Social Policy*. Ottawa: The Canadian Policy Research Networks. <http://www.cprn.org/en/doc.cfm?doc-1131>.

Centre for Equality Rights in Accommodation. nd.
<http://www.equalityrights.org/cera/index.cfm>.

<http://www.equalityrights.org/cera/index.cfm?nav=reso&sub=human>.

Co-Abode: Single Mothers House Sharing. nd. "How It Works." <http://www.co-abode.com/howitworks.php>.

Daly, Gerald. 1996. *Homeless: Policies, Strategies, and Lives on the Street.* New York, NY: Routledge.

Ehrensaft, Philip et Jennifer Beeman. 1992. « Éloignement et diversité dans les économies non métropolitaines ». Chapitre 9 dans *Régions rurales et petites villes du Canada*, Ray D. Bollman (éd.). Toronto: Thompson Educational Publishing.

Engeland, John et Roger Lewis. 2004. « Exclusion d'un logement acceptable : les canadiens en situation de besoin impérieux de logement ». *Horizons* 7, nº 2. Ottawa: Projet de recherche sur les politiques, p. 27-34.

Farrell, Susan J., Tim Aubry, and Daniel Coulombe. 2004. "Neighborhoods and Neighbors: Do They Contribute to Personal Well-Being?" *Journal of Community Psychology* 32, no. 1: 9-25.

Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail. 2004. *Perceptions des conditions de vie dans une Europe élargie.* 74 p.; voir p. 2-17.
<http://www.eurofound.eu.int/publications/files/EF03113FR.pdf>.

The Garden District Residents Association. July 2004. *What Who When Where & Why: Save us From the Salvation Army.*
<http://wwwgardendistrict.ca/what_why/healing_the%20_neighbourhood.html>.

Habitat pour Humanité Canada, 2003. *Propriété abordable : discussion de la situation.* <http://habitat.ca/files/9126103185944352.pdf>.

Hay, David. 2005. *Housing, Horizontality and Social Policy.* Ottawa: Canadian Policy Research Networks.

Hulchanski, David. 2002. *Housing Policy for Tomorrow's Cities.* Ottawa: Canadian Policy Research Networks.

INSA (L'Initiative nationale pour les sans-abri. 2003. « Étude pilote : organismes de protection de la jeunesse et itinérance chez les jeunes au Canada : sommaire exécutif ». Ottawa: Initiative nationale pour les sans-abri.
<http://www.homelessness.gc.ca/research/projects/rp04/execsum1_f.asp>.

INSA (L'Initiative nationale pour les sans-abri). 2004a. « À propos de l'Initiative ». Ottawa: Initiative nationale pour les sans-abri.
<http://www.homelessness.gc.ca/initiative/index_f.asp>.

———. 2004b. « Nouvelles recherches sur les sans-abri ». Présentation faite par Marie-Chantel Girard à l'occasion de la Table ronde de recherche sur les politiques du PRP-CRSH, Recherches, politiques et pratiques en matière de logement dans un contexte de pauvreté et d'exclusion, 20 octobre 2004.

———. 2004c. « Initiative de partenariats en action communautaire ». Ottawa : Initiative nationale pour les sans-abri. <http://www.homelessness.gc.ca/initiative/scpi_f.asp>.

Kent, Tom. 2002. « For Affordable Housing: Have Ottawa Pay the Rent ». Policy Options = Options politiques, Institut de recherche en politiques publiques, mars 2002, p. 6-9.

Klodawsky, Fran, Tim Aubry, Daniel Coulombe et Lara Mills. 2004. « En constante évolution : la population des sans-abri nés à l'étranger, à Ottawa ». Présentation faite à l'occasion de la Table ronde de recherche sur les politiques du PRP-CRSH, Recherches, politiques et pratiques en matière de logement dans un contexte de pauvreté et d'exclusion, 20 octobre 2004.

Manitoba, Gouvernement du. s.d. « Programme de construction de nouveaux logements locatifs – Une composante du Programme de logement à prix abordable (PLPA) ». <www.gov.mb.ca/fs/housing/rental_supply.fr.html>.

Mawby, Russell. 2004. « Participation du secteur privé dans le logement abordable ». Présentation à l'occasion de la Table ronde de recherche sur les politiques du PRP-CRSH, Recherches, politiques et pratiques en matière de logement dans un contexte de pauvreté et d'exclusion, 20 octobre 2004.

Murdie, Robert. 2002. "The Housing Careers of Polish and Somali Newcomers in Toronto's Rental Market." *Housing Studies* 17, no. 3: 423-443.

OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques). 1994. *Créer des indicateurs ruraux pour étayer la politique rurale.* Paris: OCDE.

Pomeroy, Steven. 2001. *Toward a Comprehensive Affordable Housing Strategy for Canada.* Ottawa: Caledon Institute of Social Policy.

Regent Park Collaborative Team. 2002. "Regent Park Revitalization Study." <http://www.regentparkplan.ca/pdfs/final%20report%20dec%2016.pdf>.

Rose, Damaris. 2004a. « Besoins des groupes d'immigrants vivant dans les villes en matière de logement ». Présentation faite à l'occasion de la Table ronde de recherche sur les politiques du PRP-CRSH, Recherches, politiques et pratiques en matière de logement dans un contexte de pauvreté et d'exclusion, 20 octobre 2004.

———. 2004b."Immigrant Settlement Strategies and Support Needs in Canada's Major Cities: Some Policy Issues." Presentation to What Makes Good Public Policy in Canadian Municipalities Conference, Ottawa, October 28-29, 2004. <www.vrm.ca/documents/RoseMunicConf.pdf>.

Rupnik, Carlo, Juno Tremblay et Ray D. Bollman. 2001. « Conditions d'habitation dans les régions essentiellement rurales ». *Régions rurales et petites villes du Canada, Bulletin d'analyse*, vol. 2, n° 4. <http://www.statcan.ca/francais/freepub/21-006-XIF/21-006-XIF00004.pdf>.

SCHL (Société canadienne d'hypothèques et de logement). 2003. *Études spéciales sur les données du recensement de 1996 : conditions de logement des immigrants*. Ottawa : SCHL.

———. 2004a. *Série sur le logement selon les données du recensement de 2001 : numéro 2 – La répartition géographique des besoins impérieux de logement et de la croissance des ménages, 1996-2001*. Ottawa : SCHL.

———. 2004b. *Série sur le logement selon les données du recensement de 2001 : numéro 3 – Taille, qualité et abordabilité du logement canadien, 1996-2001*. Ottawa: SCHL.

———. 2004c. « Ce que nous faisons ». Ottawa: SCHL. <http://www.cmhc-schl.gc.ca/fr/Info/cenofa/cenofa_001.cfm>.

———. 2004d. « L'amélioration récente des conditions de logement a profité aux ménages autochtones et aux familles monoparentales ». Ottawa : SCHL. <http://www.cmhc-schl.gc.ca/fr/obloca/ablo2004/ablo_005.cfm>.

———. 2004e. « La proportion de familles monoparentales et d'aînés vivant seuls qui éprouvent des besoins impérieux de logement demeure élevee parmi les ménages locataires ». Ottawa : SCHL. <http://www.cmhc-schl.gc.ca/fr/obloca/ablo2004/ablo_006.cfm>.

———. 2004f. « De nombreux immigrants récents ont de la difficulté à se loger ». Ottawa: SCHL. <http://www.cmhc-schl.gc.ca/fr/obloca/ablo2004/ablo_007.cfm>.

———. 2004g. « Abordabilité du logement ». *L'Observateur du logement au Canada, 2004*.
<http://www.cmhc-schl.gc.ca/fr/obloca/ablo2004/ablo_008.crm

———. 2005a. « Programmes et aide financière : Programme d'aide à la remise en état des logements (PAREL) ».
<http://www.cmhc-schl.gc.ca/fr/praifi/parel/index.cfm>.

———. 2005b. « Amélioration de la qualité et de l'abordabilité du logement : davantage de logements abordables pour les Canadiens ». <http://www.cmhc-schl.gc.ca/fr/amquablo/logab/loab_021.cfm>.

———. 2005c. « Le ministre fédéral du logement annonce une nouvelle option en matière de logement abordable ».
<http://www.canequity.com/mortgage-news/archive/2005/2005-03-23_CMHC-new_option_affordable_housing-fr.stm>

———. 2005d. « Programmes et aide financière ».
<http://www.cmhc-schl.gc.ca/fr/praifi/index.cfm >

SEDI (Social and Enterprise Development Innovations). 2004. "Build Assets." Toronto: Social and Enterprise Development Innovations. <www.sedi.org/html/individuals/assets.asp>.

Statistique Canada. 2005. « Pleins feux sur le logement ». *Infomat.* <http://www42.statcan.ca/smr04/2005/02/smr04_03205_04_f.htm>.

Tamarack. 2005. « Quartiers en essor ». <www.anccommunity.ca/index_french.html>.

Toronto, City of. 1999. *Taking Responsibility for Homelessness: An Action Plan for Toronto.* Toronto: Report of the Mayor's Homelessness Action Task Force. <http://www.city.toronto.on.ca/pdf/homeless_action.pdf>.

———. 2001. *The Toronto Report Card on Homelessness, 2001.* Toronto: City of Toronto.

———. 2004. « Projet pilote sur les besoins urgents d'aide aux sans-abri – The Story of Tent City: Outcomes and Implications." ». Présentation faite à l'occasion de la Table ronde de recherche sur les politiques du PRP-CRSH, Recherches, politiques et pratiques en matière de logement dans un contexte de pauvreté et d'exclusion, 20 octobre 2004.

Toronto Community Housing. nd. "A Place to Call Home." <www.regentparkplan.ca/pdfs/Regent%20Park%20Booklet%20-%20Finalcopy.pdf>.

Vaillancourt, Yves, et Marie-Noelle Ducharme. 2001. *Social Housing – A Key Component of Social Policies in Transformation: The Quebec Experience.* Ottawa: Caledon Institute of Social Policy.

Vancouver, City of. 2002. *Research Project on Homelessness in Greater Vancouver, July 2002: Volume 2.* <www.gvrd.bc.ca/homelessness/pdfs/Volume2.pdf>.